

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Maija Kallio

Vakuutusyhtiön oikeudellinen neuvontavelvollisuus

Pro gradu -tutkielma

Tampere 2014

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KALLIO, MAIJA: Vakuutusyhtiön oikeudellinen neuvontavelvollisuus

Pro gradu -tutkielma: xii + 73 s.

Yritysjuridiikka

Toukokuu 2014

Viime vuosikymmeninä julkisia tehtäviä on annettu enenevässä määrin yksityisten toimijoiden hoidettaviksi, mutta julkishallintoa varten säädettyjen lakien soveltuvuutta yksityisten toimijoiden hoitamiin julkisiin tehtäviin on arvioitu vain vähän. Vuodesta 2004 lähtien on valmisteltu liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistusta, ja tämän hetkisten tietojen mukaan uusi liikennevakuutuslaki olisi tulossa voimaan aikaisintaan vuosien 2016–2017 vaihteessa. Kokonaisuudistuksen lausuntokierroksella useampi taho kaipasi selvennystä siihen, miltä osin hallintolaki soveltuu lakisääteiseen liikennevakuutukseen, ja tähän tarpeeseen pyritään tutkielmassa vastaamaan.

Lakisääteiset vakuutukset muodostavat merkittävän osan Suomessa toimivien vakuutusyhtiöiden saamasta maksutulosta. Lakisääteisiä vakuutuksia hoitavien yhtiöiden voidaan katsoa hoitavan julkista tehtävää, joka on luovutettu yhtiöille perustuslain 124 §:n perusteella. Koska vakuutusyhtiöissä hoidetaan julkista tehtävää, sovellettaviksi tulevat julkista hallintoa sääntelevät lait, kuten hallintolaki ja julkisuuslaki. Tutkielmassa arvioidaan hallintolain soveltuvuutta lakisääteiseen liikennevakuuttamiseen.

Työssä keskitytään hallintolain neuvontavelvollisuuteen sekä vakuutus oikeudelliseen neuvontaan. Tutkielmassa arvioidaan oikeudellisen neuvontavelvollisuuden sisältöä ja neuvonnan laiminlyönnin seuraamuksia sekä hallintolain että vakuutus oikeudellisen neuvonnan kannalta. Tutkielmassa käsitellään myös Liikennevakuutuskeskuksen antamaa yleisohjetta auto- ja liikennevahinkojen korvauskäsittelystä ja arvioidaan sitä hallintolain toteutumisen näkökulmasta.

Tutkimusongelmaa lähestytään lainopin keinoin ja tutkielman tarkoituksena on systematisoida neuvontavelvollisuutta koskevia oikeussäännöksiä sekä tulkita vallitsevaa oikeustilaa neuvontavelvollisuuden suhteen. Tutkielmassa aihetta lähestytään sekä julkisoikeudellisesta että vakuutus oikeudellisesta näkökulmasta. Tutkielmassa päädytään esittämään joitakin tulkintoja neuvontavelvollisuuden laajuudesta, nostamaan esille epäkohtia neuvontaan liittyen sekä arvioimaan neuvonnan laiminlyönnin seuraamuksia.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	ii
LÄHTEET	v
LYHENTEET.....	xii
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Esittely.....	1
1.2 Tutkielman tausta ja tavoite	2
1.3 Metodologiasta ja tutkielman teoreettisista perusteista.....	3
1.4 Oikeudellinen problematisointi ja rajausta.....	6
1.5 Tutkielman rakenne.....	8
2 VAKUUTUSYHTIÖTÄ VELVOITTAVA NORMITAUSTA ASIAKKAAN NEUVONNASSA	9
2.1 Julkisen vallan käyttö	9
2.2 Julkisen vallan käytön sääntely	10
2.2.1 Hallintolaki hallinnon yleislakina.....	10
2.2.2 Hyvä hallinto	13
2.3 Hyvä vakuutustapa ja sen sisällön määräytyminen.....	16
2.3.1 Hyvä vakuutustapa ja tapaoikeus	16
2.3.2 Hyvän vakuutustavan sisällön määräytyminen	18
2.4 Vakuutusalan lainsäädännöstä ja tietosuojasta.....	21
2.4.1 Vakuutusoppimislain soveltumisesta liikennevakuuttamiseen	21
2.4.2 Tietosuojalainsäädännöstä.....	22
2.5 Oikeusnormien soveltamishierarkiasta	24
3 VAKUUTUSYHTIÖN HALLINTOLAIN MUKAISESTA NEUVONTAVELVOLLISUUDESTA JA SEN ONGELMAKOHDISTA.....	27
3.1 Hallintolain soveltuvuudesta liikennevakuutukseen	27
3.1.1 Lakisääteisen liikennevakuuttamisen taustaa	27
3.1.2 Hallintolain yleinen soveltuvuus liikennevakuuttamiseen	28
3.2 Hallintolaki vakuutustoiminnassa ja neuvontavelvollisuuden kehittyminen	32

3.2.1 Hallintolain soveltumisen ilmeneminen vakuutusyhtiöissä	32
3.2.2 Neuvontavelvollisuuden kehittyminen yleishallinto-oikeudessa	36
3.3 Neuvontavelvollisuus liikennevakuuttamisessa	40
3.3.1 Neuvontavelvollisuus liikennevahingon käsittelyprosessissa	40
3.3.2 Neuvontavelvollisuuden erityistapauksia	42
 4 VAKUUTUSYHTIÖN VAKUUTUSOIKEUDELLINEN NEUVONTA	45
4.1 Neuvonta vapaaehtoisissa vakuutuksissa	45
4.2 Hyvän vakuutustavan mukainen neuvonta ja sen velvoittavuus vapaaehtoisessa autovakuutuksessa	46
4.2.1 Hyvä tapa finanssialalla	46
4.2.2 Hyvä vakuutustapa neuvontavelvollisuuden määrittäjänä	48
4.3 Neuvontavelvollisuus, tietosuoja ja seuraamukset	52
4.3.1 Tietosuojan asettamat haasteet neuvontavelvollisuuden toteuttamiselle	52
4.3.2 Neuvontavelvollisuuden valvonta ja seuraamukset	55
 5 LIIKENNEVAKUUTUSKESKUKSEN YLEISOHJE HALLINTOLAIN NEUVONTAVELVOLLISUUDEN KANNALTA	61
5.1 Yleisohjeen merkitys	61
5.2 Liikennevakuutuskeskuksen asema ja yleisohje hallintolain toteutumisen kannalta	62
5.3 Neuvontavelvollisuus yleisohjeessa	64
 6 LOPUKSI	69
6.1 Neuvonnan laajuuden määrittämisestä	69
6.2 Vakuutusyhtiön kahdenlaisesta roolista ja uudesta liikennevakuutuslaista	71
6.3 Loppupäätelmät	73

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978. (Aarnio 1978).

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten tulkinnasta. Helsinki 1982. (Aarnio 1982).

Aarnio, Aulis: Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Helsinki 2006. (Aarnio 2006).

Ahteensivu, Aarno: Myötävaikutus vakuutusjärjestelmien ominaisuutena. Teoksessa: Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006. Toim. Kultalahti, Jukka – Penttilä, Seppo. Tampere 2006. (Ahteensivu 2006).

Alhonsuo, Sampo – Nisén, Anne – Nousiainen, Satu – Pellikka, Tuula – Sundberg, Sirpa: Finanssitoiminnan käsikirja. Helsinki 2012. (Alhonsuo et al 2010).

Eskuri, Seppo – Jumppanen, Janne – Nio, Asko – Vihermaa, Kyösti: Liikennevakuutus. Helsinki 2012. (Eskuri et al. 2012).

Eskuri, Seppo: Autovakuutus: selitysteos. Helsinki 2003. (Eskuri 2003).

Havakka, Pauliina – Niemelä, Mikko – Uusitalo, Hannu: Sosiaalivakuutus. Helsinki 2012. (Havakka et al. 2012).

Havu, Timo: Toimivalta tapaturma- ja liikennevahinkoasioissa. Lakimies 6/2008, s. 968–972. Saatavilla: <<http://helios.uta.fi:2383/lakimies/5506.pdf>> Viitattu 1.4.2014. (Havu 2008).

Hoppu, Esko – Hemmo, Mika: Vakuutus oikeus. Helsinki 2006. (Hoppu – Hemmo 2006).

Huhtamäki, Seija: Hyvä tapa: Oikeusperiaatteet ja oikeuskäytäntö -tutkimusprojektin seminaarin 12.11.1992 alustukset / toimittanut Seija Huhtamäki. Turku 1992. (Saarnilehto 1992).

Häyrynen, Janne – Kajala, Ville: Uusi arvopaperimarkkinalaki. Helsinki 2013. (Häyrynen – Kajala 2013).

Kangas, Urpo: Lesken oikeudellinen asema. Helsinki 1982. (Kangas 1982).

Karppinen, Eino: Liikennevakuutus: 50 vuotta liikennevakuutustoimintaa. Helsinki 1975. (Karppinen 1975).

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008. (Keravuori-Rusanen 2008).

Koskinen, Seppo: Toimeentuloturva. 2006. Saatavilla: <<http://www.edilex.fi/artikkelit/3145.pdf>> Viitattu 6.4.2014. (Koskinen 2006).

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2012. (Kulla 2012).

Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa. Helsinki 2000. (Kuusikko 2000).

Laakso, Seppo: Suomen hallintolain asiallinen soveltamisala. Teoksessa Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006. Toim. Kultalahti, Jukka – Penttilä, Seppo. Tampere 2006. (Laakso 2006).

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Tampere 2006. (Laakso et al. 2006).

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012. (Laakso 2012).

Laakso, Seppo: Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely. Saatavilla: <<http://www.uta.fi/jkk/opiskelijaksi/valintakoemateriaaliHALL/2-VK-2013-Laakso.pdf>> (Laakso 2013).

Lehtipuro, Katriina – Luukkonen, Irene – Mäntyniemi, Lea – Raulos, Ville – Santavirta, Pia: Vakuutuslainsäädäntö. Helsinki 2010. (Lehtipuro et al. 2010).

Miettinen, Tarmo – Väättäinen, Ulla: Hallintolaki hyvän hallinnon takeena. Saatavilla: <<http://helios.uta.fi:2101/artikkelit/4287.pdf>> Viitattu 4.12.2013. (Miettinen – Väättäinen 2007).

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. 2008. Saatavilla: <<http://onlinepalvelu.sanomapro.fi/Pro-DatabaseReader.aspx?DBid=08ju352069>> Viitattu 5.12.2013. (Mäenpää 2008a).

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2008. (Mäenpää 2008b).

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013. (Mäenpää 2013).

Neuvonen, Riku: Tapaoikeus oikeuslähdeopissa. Lakimies 3/2006, s. 405–432. (Neuvonen 2006).

Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. 2010. (Niemivuo et al. 2010).

Norio-Timonen, Jaana: Vakuutusopimuslain pääkohdat. Helsinki 2012. (Norio-Timonen 2012).

Pellikka, Tuula: Omaisuuden vakuuttaminen. Helsinki 2005. (Pellikka 2005).

Pöyhönen, Juha: Hyvä tapa. Teoksessa *Encyclopaedia iuridica Fennica*, osa VII, s.197–199. Helsinki 1997. (Pöyhönen 1999).

Rantala, Jukka – Pentikäinen, Teivo: Vakuutusoppi. Helsinki 2009. (Rantala – Pentikäinen 2009).

Saarnilehto, Ari: Hyvä tapa: Oikeusperiaatteet ja oikeuskäytäntö -tutkimusprojektin seminaarin 12.11.1992 alustukset / toimittanut Seija Huhtamäki. Turku 1992. (Saarnilehto 1992).

Salovaara, Christa: Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus kunnissa ja kuntayhtymissä sekä vakuutustoiminnassa. Helsinki 2003. (Salovaara 2003).

Salo, Hanna: Perus- ja vertailutietoa henkivakuutuksesta. Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fine. 2013. Saatavilla: <<http://www.fine.fi/media/julkaisut-2013/perus-ja-vertailutietoa-henkivakuutuksesta-2013.pdf>> Viitattu 20.4.2014. (Salo 2013).

Sarja, Mikko: Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja. Edilex 2001. Saatavilla: <<http://helios.uta.fi:2133/artikkelit/3.pdf>> Viitattu 12.4.2014. (Sarja 2001).

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Helsinki 2003. (Siltala 2003).

Tala, Jyrki: Itsesääntely ja yhteissääntely lainsäädännön tukena tai korvaajana. Teoksessa: Lasola, Marjukka (toim.): Oikeusolot 2009 - Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Helsinki 2009. Saatavilla: <<http://www.optula.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURLaptype=BlobServer&SSURLcontainer=Default&SSURIsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=244%20oikeusolot%202009.pdf&SSURIsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1379274544340&blobheadervalue1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf>>. Viitattu 15.12.2014. (Tala 2009).

Timonen, Pekka: Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsinki 1998. (Timonen 1998).

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Helsinki 2003. (Tolonen 2003).

Wilhelmsson, Thomas: Suomen kuluttajansuojajärjestelmä. Vammala 1991. (Wilhelmsson 1991).

Wuolijoki, Sakari: Hyvä pankki- ja vakuutustapa. Helsinki 2003. (Wuolijoki 2003).

Muut lähteet

Aktia: Vahinkoilmoitus yksityistapaturma- ja matkustajavahinko. Saatavilla: <<http://www.aktia.fi/documents/10552/53176/vahinkoilmoitus-yksityistapaturma-ja-matkustajavahinko-fi.pdf/5116f776-da25-4485-96c2-df74e1fec203>> Viitattu 28.3.2014. (Aktia 2014).

Fennia: Esinevahinkoilmoitus. Saatavilla: <<http://secure.fennia.fi/lomakepalvelu/servlet/fi.efennia.lomakepalvelu.LomakeHandler?open=22&contentType=application/pdf&url=BD480ACFF1B4D3D1E0954EF994FC7F48&name=Esinevahinko>> Viitattu 28.3.2014. (Fennia 2014).

Finanssialan keskusliitto. Tietoa meistä, Toimiala, Vakuutusyhtiöt. Saatavilla: <http://www.fkl.fi/tietoa_meista/toimiala/vakuutusyhtiot/Sivut/default.aspx> Viitattu 27.11.2013. (FK 2013).

Finanssialan keskusliitto: Materiaalipankki, Ohjeet. Saatavilla: <http://www.fkl.fi/materiaalipankki/ohjeet/Dokumentit/Korvaustoiminnan_periaatteet.pdf> Viitattu 15.11.2013. (FK 1998).

Finanssialan keskusliitto: Henkilötietojen käsittelyä koskevat käytännönsäännöt. 1999. Saatavilla: <https://www.fkl.fi/materiaalipankki/ohjeet/Dokumentit/Vahinko_ja_henkiyhtioiden_kaytannesaannot.pdf> Viitattu 26.4.2014. (FK 1999).

Finanssialan keskusliitto: Vastuunvalinnan yleiset periaatteet vakuutustoiminnassa. Saatavilla: <http://www.fkl.fi/materiaalipankki/ohjeet/Dokumentit/Vastuunvalinnan_yleiset_periaatteet.pdf> Viitattu 5.12.2013. (FK 2002).

Finanssialan keskusliitto: Vakuutus Suomessa. 2009. Saatavilla: <http://www.fkl.fi/materiaalipankki/julkaisut/Julkaisut/Vakuutus_Suomessa.pdf> Viitattu 8.11.2013 (FK 2009).

Finanssialan keskusliitto: Hyvä pankki- ja vakuutustapa. Päivitetty 2011. Saatavilla: <http://www.fkl.fi/tietoa_meista/vastuullisuus/taloudellinen_vastuu/hyva_pankki_ja_vakuutustapa/Sivut/default.aspx> Viitattu 16.4.2014 (FK 2011).

Finanssialan keskusliitto: Jäsenet. Saatavilla: <http://www.fkl.fi/tietoa_meista/jasenet/Sivut/default.aspx> Viitattu 15.11.2013. (FK 2013a).

Finanssialan keskusliitto: Tietoa meistä. Saatavilla: <http://www.fkl.fi/tietoa_meista/Sivut/default.aspx> Viitattu 15.11.2013. (FK 2013b).

Finanssivalvonta: Ylimmät laillisuusvalvojat valvovat viranomaisia ja muita julkista tehtävää hoitavia. 2011. Saatavilla: <http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Finanssiasiakas/Asiakkaan-suoja/Apua_antavat_tahot/Viranomaiset/Ylimmat_laillisuusvalvojat/Pages/Default.aspx> Viitattu 28.11.2013. (Fiva 2011).

Finanssivalvonta: Selvitys liikennevakuutuksen kannattavuudesta 2002–2011. Saatavilla: <http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Tiedotteet/Analyysit_tutkimukset/Vahinkovakuutus/Documents/Selvitys_liikennevakuutuksen_kannattavuudesta_2002_2011.pdf> Viitattu 27.11.2013. (Fiva 2013a).

Finanssivalvonta: Muutoksenhaku. Saatavilla: <http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Finanssiasiakas/Asiakkaansuoja/Apua_antavat_tahot/Muutoksenhaku/Pages/Default.aspx> (Fiva 2013b).

Finanssivalvonta: Vakuutuskorvaukset. Saatavilla: <http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Finanssiasiakas/Finanssialan_palveluita/Vakuutuspalvelut/Korvaukset/Pages/Default.aspx> Viitattu 2.4.2014. (Fiva 2014a).

Finanssivalvonta: Vahinkovakuutusyhtiöt ja vakuutusyhdistykset. Saatavilla: <http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Finanssiasiakas/Palveluntarjoajat/Vakuutusala/Vahinkovakuutusyhtiot/Pages/Default.aspx#U2JVwfl_u-g> Viitattu 1.5.2014. (Fiva 2014b).

Finanssivalvonta: Finanssivalvonta. Saatavilla: <http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Finanssiasiakas/Asiakkaansuoja/Apua_antavat_tahot/Viranomaiset/Finanssivalvonta/Pages/Default.aspx#U2Nn1vl_u-g> Viitattu 2.5.2014. (Fiva 2014c).

Fine vakuutus- ja rahoitusneuvonta: Vastuu- ja oikeusturvavakuutukset. Saatavilla: <<http://www.fine.fi/finanssitietoa/vakuutukset-ja-vahingot/vastuu-ja-oikeusturvavakuutukset.html>> Viitattu 16.4.2014. (Fine 2014a).

Fine vakuutus- ja rahoitusneuvonta: Näin pyydät ratkaisusuositusta. Saatavilla: <<http://www.fine.fi/tietoa-finesta/lautakunnat/nain-pyydat-ratkaisusuositusta.html>> Viitattu 2.5.2014. (Fine 2014b).

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 59/2010, Julkisyhteisöjen vahingonkorvausvastuu. 2010. Saatavilla: <http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/592010julkisyhteisonvahingonkorvausvastuu/Files/OMML_59_2010_Julkisyhteisöjen_vahingonkorvausvastuu.pdf> (Hakalehto-Wainio 2010).

Liikennevakuutuskeskus: Kiertokirje 10/2012, Liikenne- ja autovakuutuksen korvauskäsitte-
lyn yleisohjeet. (LVK 2012).

Liikennevakuutuskeskus: Liikennevakuutuskeskus. Jäsenyhtiöt. Saatavilla: <<http://www.lvk.fi/fi/Liikennevakuutuskeskuksen-Suomen-tietokeskus/>> Viitattu 6.4.2014. (LVK 2014a).

Liikennevakuutuskeskus: Korvaukset, Jos olet tyytymätön korvausratkaisuun. Saatavilla: <<http://www.lvk.fi/fi/Korvaukset/Jos-olet-tyytymaton-korvausratkaisuun/>> Viitattu 16.4.2014. (LVK 2014b).

Lähivakuutus: Korvaushakemus yksityistapaturmasta. Saatavilla: <http://public.brandgate.fi/lahitapiola/lahivakuutus/fi/tiedostot/258/Korvaushakemus_yksityistapaturma> Viitattu 28.3.2014. (Lähivakuutus 2014).

LiikVL 03/991

LiikVL 03/326

Mäntyniemi, Lea: Potilastietojen pyytäminen lääkäreiltä ja terveydenhuollon yksiköiltä. FKL 2004. (Mäntyniemi 2004).

Oikeusasiamies: Oikeusasiamiehen toiminta. Saatavilla: <<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/oikeusasiamiehen-toiminta.htx>> Viitattu 2.5.2014. (EOA 2014).

Oikeuskansleri: Viranomaiset ja muut julkista tehtävää hoitavat. Saatavilla: <http://www.oikeuskansleri.fi/fi/oikeuskansleri/tehtavat_ja_toiminta/viranomaisten_valvonta/> Viitattu 2.5.2014. (OKA 2014).

Pohjola: Vapaaehtoinen tapaturmavakuutus. Vakuutusehdot. Saatavilla: <<https://www.pohjola.fi/loso/1336251.pdf>> Viitattu 2.4.2014. (Pohjola 2014).

Raulos, Ville – Fine vakuutus- ja rahoitusneuvonta: Hyvä finanssitapa lautakuntakäytännössä. 2011. (Raulos 2011).

Terveyden ja hyvinvoinninlaitos (THL), sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä: Laki ja asiakkaan oikeudet 48/2011. Tampere 2011. Saatavilla: <<http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/eb13ab84-e504-459d-9a75-a985451a3e58>> (THL 2011).

Turva: Henkilövakuutukset. Vakuutusehdot. Saatavilla: <http://www.turva.fi/NR/rdonlyres/A2969544-8A61-4A9F-A3F9-11F4527C007D/0/Henkilovakuutukset_ehto_2014.pdf> Viitattu 2.4.2014. (Turva 2014a).

Turva: Vahinkoilmoitus yksityistapaturma- ja sairauskuluvakuutus. Saatavilla: <<http://www.turva.fi/NR/rdonlyres/A1FC0240-4121-45C2-8122-5D635B1164B8/0/Yksityistapaturmasairauskuluvakuutus.pdf>> Viitattu 28.3.2014. (Turva 2014b).

Tapaturmavakuutuslaitostenliitto: Kotisivut. Saatavilla: <<http://www.tvl.fi/fi/Lakisateinen-tapaturmavakuutusjarjestelma/>> Viitattu 4.4.2013. (TVL 2014).

VKL 292/09. Saatavilla: <http://www.fine.fi/media/julkaisut-2012-2009/hyva_finanssitapa-lautakuntakaytannossa-2011.pdf> Viitattu 6.4.2014.

VKL 357/02. Saatavilla: <http://www.fine.fi/media/julkaisut-2012-2009/hyva_finanssitapa-lautakuntakaytannossa-2011.pdf> Viitattu 6.4.2014.

VKL 207/98. Saatavilla: <http://www.fine.fi/media/julkaisut-2012-2009/hyva_finanssitapa-lautakuntakaytannossa-2011.pdf> Viitattu 6.4.2014.

YLE: Julkisten tehtävien yksityistämistähti hirvittää oikeusoppineita. 2012. Saatavilla: <http://yle.fi/uutiset/julkisten_tehtavien_yksityistamistahti_hirvittaa_oikeusoppineita/5388654> Viitattu 4.5.2014. (YLE 2012)

Virallis- ja viranomaislähteet

Ehdotus vahinkovakuutuslaiksi. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1988. (Oikeusministeriö 1988).

HaVM 29/2002 vp

HE 157/1988

HE 114/93

HE 190/2001

HE 72/2002 vp

HE 63/2009

HE 32/2012

HE 50/2013

Oikeusministeriön lainvalmistelujaoston julkaisu 4/1997. Hallintomenettelylaista hallintolaikiin. Lähtökohtia ja suuntaviivoja. (Oikeusministeriö 1997).

PeVL 11/2006 vp

PeVL 20/2006 vp

Sosiaali- ja terveysministeriö: Liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistus. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:74. Saatavilla: <http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-4093.pdf&title=Liikennevakuutuslainsaadannon_kokonaisuudistus_fi.pdf> Viitattu 27.3.2014. (STM 2007).

Sosiaali- ja terveysministeriö: Lausuntoyhteenveto: Luonnokset hallituksen esityksiksi liikennevakuutuslaiksi, laiksi liikennevakuutuskeskuksesta ja laiksi liikenneturvallisuusmaksusta. 2011. Saatavilla: <http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=42736&name=DLFE-16069.pdf> Viitattu 4.12.2013. (STM 2011a).

Sosiaali- ja terveysministeriö: Luonnos 11.1.2011. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi liikennevakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla: <http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=42730&name=DLFE-14120.pdf> Viitattu 24.4.2014. (STM 2011b).

Sosiaali- ja terveysministeriö: Luonnos 11.1.2011. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Liikennevakuutuskeskuksesta. Saatavilla: <http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=42730&name=DLFE-14119.pdf> Viitattu 24.4.2014. (STM 2011c).

Sosiaali- ja terveysministeriö: www.stm.fi vakuutusasiat, lakisääteinen vakuutus. Viitattu 27.3.2014. (STM 2014).

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin päätökset

EAOA 9.2.1999 D 2217/4/97

EAOA 9.3.2004 D 576/4/02

EAOA 23.6.2005 D 2069/4/04

EAOA 3.1.2005 D 382/2/04

EAOA 28.5.2008 D 1311/2/08

EOA 19.9.1991 D 515/4/90

OKA 3.5.2007 389/1/05

OKA 20.1.2006 395/1/04

OKA 5.8.1997 522/1/96

OKA 16.9.1993 1121/1/92

Oikeuskäytäntö

Kouvolan HO 4.11.2009 1083

KKO 1962 II 2

KKO 1963 II 82

KKO 1989:50

KKO 1995 T 2344

KKO 2001:93

KKO 2009:24

LYHENTEET

EAOA	eduskunnan apulaisoikeusasiamies
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
Fiva	Finanssivalvonta
FK	Finanssialan keskusliitto
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
HetiL	henkilötietolaki 22.4.1999/523
HL	hallintolaki 6.6.2003/434
HMenL	hallintomenettelylaki 6.8.1982/598
Julkl	julkisuuslaki 21.5.1999/621
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
LiikVL	Liikennevahinkolautakunta
LiVa-työryhmä	Liikennevakuutus-työryhmä
LVK	Liikennevakuutuskeskus
LVL	liikennevakuutuslaki 26.6.1959/279
MEUR	miljoona euroa
OK	oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4
OKA	valtioneuvoston oikeuskansleri
PL	perustuslaki 11.6.1999/731
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
VahL	vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412
VKL	Vakuutuslautakunta
vp	valtiopäivät
VSL	vakuutussopimuslaki 28.6.1994/543
VYL	vakuutusyhtiölaki 18.7.2008/521

1 JOHDANTO

1.1 Esittely

Suomalaisille vakuutusmarkkinoille tyypillinen piirre on lakisääteisten vakuutusten merkittävä osuus, sillä lähes 70 % vakuutusyhtiöiden vuosittaisesta maksutulosta koostuu lakisääteisistä vakuutuksista.¹ Esimerkiksi vuonna 2011 lakisääteisen liikennevakuutusten maksutulo oli 763,3 MEUR². Vakuutustoimintaa sääntelevistä laeista merkittävimpiä ovat vakuutusyhtiölaki (18.7.2008/521, VYL) sekä vakuutussopimuslaki (28.6.1994/543, VSL). Lisäksi kaikilla lakisääteisillä vakuutuksilla on omat erityislakinsa.³ Lakisääteisen vakuutusten hoitamisen voidaan katsoa olevan julkisen vallan luovuttamaa liiketoimintaa yksityisille vakuutusyhtiöille.

Tutkielman aiheen tekee ajankohtaiseksi se, että julkista valtaa on siirretty yksityisille yrityksille ja liikelaitoksille useilla toimialoilla viime vuosikymmeninä.⁴ Julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvän lainsäädännön soveltumisesta julkista tehtävää hoitaviin yksityisiin laitoksiin on myös löydettävissä vähän tutkimusta. Kuitenkin aihepiirissä on paljon tutkimuspotentiaalia, jota tässä tutkielmassa pyritään hyödyntämään. Tutkielmassa on tarkoitus syventyä hallintolain (6.6.2003/434, HL) soveltuvuuden laajuuteen lakisääteisessä vakuutustoiminnassa erityisesti neuvontavelvollisuuden osalta. Neuvontavelvollisuudesta säädetään HL 2.8 §:ssä, jossa viranomaista veloitetaan neuvomaan asiakasta toimivaltojensa rajoissa tai ohjaamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Yksi tutkielmassa pohdittavista kysymyksistä on se, missä määrin vakuutusyhtiö lakisääteistä liikennevakuutusta harjoittaessaan on viranomainen, ja kuinka laajasti neuvontavelvollisuutta sovelletaan vakuutusyhtiöihin?

Ajoneuvon omistajalla on lain mukaan velvollisuus ottaa liikenteessä käytettävälle ajoneuvolle liikennevakuutus muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta (liikennevakuutuslaki 26.6.1959/279, LVL, 4:15.1 §). Liikennevakuutus on lakisääteinen vakuutus, joka on siirretty

¹ FK 2013.

² Fiva 2013a, s. 2. Maksutulolla tarkoitetaan tuloslaskelman mukaista maksutuloa ennen jälleenvakuuttajien osuuden vähentämistä.

³ FK 2013.

⁴ YLE 2012.

perustuslain (11.6.1999/731, PL) 124 §:n perusteella vakuutusyhtiöille. Liikennevakuutuksen lisäksi liikennevakuutusyhtiöt hoitavat ajoneuvojen vapaaehtoisia vakuutuksia, joista korvataan omalle ajoneuvolle aiheutettuja vahinkoja. Vapaaehtoisesta autovakuutuksesta korvattavia vahinkoja ovat esimerkiksi törmäminen esteeseen, ajoneuvon palovahingot sekä ajoneuvoon kohdistuneet varkaudet. Tämän lisäksi yksityisellä henkilöllä voi olla muita vakuutuksia, joista on mahdollista saada korvauksia liikennevahinkotilanteessa. Osa näistä vakuutuksista on lakisääteisiä, kuten esimerkiksi lakisääteinen työtapaturmavakuutus, ja osa vapaaehtoisia, kuten kotivakuutus, matkavakuutus sekä henkivakuutus.

Tutkielman yhtenä tavoitteena on selvittää haasteet, joita liittyy lakisääteisen liikennevakuutuksen hoitamiseen vakuutusyhtiössä HL:n soveltamisen näkökulmasta. Vuodesta 2004 asti on ollut vireillä liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistus, jossa tavoitteena on liikennevakuutuslainsäädännön selkeyttäminen ja ajanmukaistaminen sekä Euroopan unionin asettamien lainsäädäntövaatimusten täyttäminen.⁵ Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) edustajan mukaan kokonaisuudistus on vielä kesken ja uusi liikennevakuutuslaki voi tulla voimaan aikaisintaan vuodenvaihteessa 2016–2017.⁶

1.2 Tutkielman tausta ja tavoite

Viranomaisten velvollisuuksien taustalla on usein laissa säädetty asiakkaan oikeus etuuteen, palveluun tai korvauksiin. Tutkielman aihetta lähestytään liikennevakuutusyhtiön velvollisuuksien kannalta, sillä viime aikoina vakuutusala koskevassa tutkimuksessa on keskitytty enemmän asiakkaan oikeuksiin. Tutkielmassa asiakkaan oikeuksien näkökulma huomioidaan vakuutusyhtiön velvollisuuksien määrittämisen kautta. Se, että yksityinen asiakas voi luottaa julkiseen valtaan – tässä tutkielmassa julkista tehtävää hoitavaan liikennevakuutusyhtiöön, on keskeinen elementti julkisen hallinnon ja yksityisen välisessä suhteessa. Hallinto-oikeudella pyritään suojaamaan hallinnon asiakasta myös silloin kun julkista tehtävää hoitaa muu kuin viranomainen. Tämä johtuu siitä, että asiakkaan voidaan nähdä olevan hallinto-oikeussuhteen heikompi osapuoli. Koska viranomaisen velvollisuudet luovat asiakkaille oikeuksia, tulevat niiden

⁵ STM 2007.

⁶ Hallitussihteeri P. Ahonen, STM, henkilökohtainen sähköposti.

laiminlyönneistä arvioitavaksi viranomaisen tai julkista valtaa käyttävän yksityisen tahon tuottamus ja seurauksen vahingonkorvausoikeudellinen luonne.⁷

Tutkielman taustalla vaikuttaa myös liikennevakuutuslain kokonaisuudistus, jonka lausunto-
kierroksella moni taho kaipasi oikeustilan täsmentämistä liikennevakuuttamisen ja HL:n suh-
teen.⁸ Tutkielman on tarkoitus vastata omalta osaltaan tähän tarpeeseen. Koska aihepiiri itses-
sään on erittäin laaja, keskitytään tutkielmassa selvittämään HL:n mukaisen neuvontavelvolli-
suuden soveltamista liikennevakuutuksen korvaustoimintaan. Tavoitteena on määritellä oikeus-
tila, joka vallitsee neuvontavelvollisuuden suhteen liikennevakuutuksen korvaustoiminnassa,
käyttäen hyödyksi sekä alan itsesääntelyä että HL:a. Tutkielman haaste on HL:n soveltuvuuden
määrittäminen, sillä aihetta on käsitelty tutkimuksissa melko vähän. Yleinen kanta on, että HL:a
sovelletaan liikennevakuutustoimintaan, mutta soveltuvuusala ei ole määritelty tarkasti. Esi-
merkiksi oikeusministeriö on lausunnossaan liikennevakuutuksen kokonaisuudistuksesta halli-
tuksen esityksen⁹ kanssa samaa mieltä sitä mieltä, että vakuutusyhtiöt hoitavat julkista hallin-
totehtävää hoitaessaan liikennevakuutusta. Ministeriö kuitenkin kaipaa perustuslain 124 §:n
vuoksi järjestelyn täydennystä tarkoituksenmukaisuutta perustelevalla selvityksellä. Nykyiseen
oikeustilaan viitaten oikeusministeriö katsoo, että HL ja muut hallinnon yleislait tulevat sovel-
lettaviksi jo nyt vakuutusyhtiöiden harjoittamaan liikennevakuutustoimintaan, mutta oikeusmi-
nisteriö haluaisi uuteen liikennevakuutuslakiin viittaussäännöksen asiasta.¹⁰

1.3 Metodologiasta ja tutkielman teoreettisista perusteista

Vakuutustoimiala on hyvin säädelty ja siellä tulevat sovellettaviksi niin yhtiön toimintaa, va-
paaehtoista vakuuttamista kuin myös lakisääteistä vakuuttamista sääntelevät normit. Tämän
vuoksi tutkimuskysymystä lähestytään tutkielmassa lainopin keinoin. Voidaan katsoa, että lain-
opin tehtävä on systematisoida oikeussäännöksiä ja oikeusnormeja, jolloin tiedonintressi koh-
distuu systeemiin ja sen sisältöön. Tämän vuoksi lainopissa ei voi vain kuvailla mahdollisia
tulkintoja tai viranomaiskäytäntöjä vaan lainopilta odotetaan myös normisuosituksia.¹¹

⁷ Hakalehto-Wainio 2010, s. 14–15.

⁸ STM 2011a, s. 1.

⁹ HE 20/2007, s. 10.

¹⁰ STM 2011b, s. 3.

¹¹ Tolonen 2003, s. 133–134.

Tämän tutkielman kannalta merkittävään rooliin nousee lainopin systematisointitehtävä, kun pyritään määrittämään julkisen tehtävän hoitamisesta seuraavia oikeudellisia velvoitteita. Koska kysymykseen ei löydy lainsäädännöstä eikä oikeuskäytännöstä suoria vastauksia, joudutaan tutkielmassa turvautumaan lainopilliseen päättelyyn. Oikeuslähdeaineisto, oikeudelliset peruskäsitteet, yleiset opit, oikeusperiaatteet, oikeudelliset konstruktiot, tulkintastandardit ja oikeustieteelliset teoriat muodostavat myös tässä tutkielmassa lainopillisen päättelyn perustan. Myös todellisuutta jäsentävät tekijät sekä oikeudellista ajattelua ohjaavat aksiologiset elementit kuuluvat päättelyn perustan muodostaviin tekijöihin. Oikeutta ja lainoppia hallitsee dynaamisuus, jolloin oikeudellisen kannanoton oikeaksi todistaminen ei ole mahdollista vaan painopiste siirtyy argumentoinnin hyväksyttävyyteen ja perusteltavuuteen auditorion näkökulmasta.¹² Tutkielmassa pyritään etsimään vakuutusyhtiön oikeudellista neuvontavelvollisuutta tukevia argumentteja ja perustelemaan ne hyväksyttävästi, sillä lainopillisesti perustelulla tulkinnalla on merkitystä oikeusturvan toteutumisen kannalta vain, jos tulkintavaihtoehto on asianmukaisesti perusteltu.¹³

Tässä tutkielmassa metodiksi on valittu lainoppi, jonka Kangas on jaotellut ongelmakeskeiseen ja normikeskeiseen lainoppiin.¹⁴ Tutkielmassa ei kuitenkaan haluta erottaa normi- ja ongelmakeskeistä lainoppia toisistaan, vaan käyttää niitä rinnakkain toisiaan täydentävästi. Normikeskeisen tutkimusnäkökulman muodostaa neuvontavelvollisuuden säännöksen tulkintatilanteiden selvittäminen ja muiden neuvontavelvollisuuden kannalta merkityksellisten säännösten systematisointi. Myös sen selvittäminen, miten oikeuskirjallisuus suhtautuu neuvontavelvollisuuteen ja sen laajuuteen, sekä oikeudellisen aineiston ulkopuolisten tekijöiden analysointi, ovat osa tutkielman normikeskeistä lähestymistapaa. Normikeskeinen lainopillinen lähestymistapa on tutkielmassa merkittävämmässä osassa kuin ongelmakeskeinen lähestymistapa, jonka taustalla on pyrkimys muodostaa kokonaiskuva vakuutusyhtiön neuvontavelvollisuuden laajuudesta ja siitä, mitkä normit koskevat tätä ongelmaa?¹⁵ Tutkielman keskiössä ovat vakuutusyhtiön julkisen tehtävän harjoittaminen, siihen sovellettavat HL:n säännökset ja neuvontavelvollisuuden toteuttamisen ongelmat käytännössä.

¹² Laakso 2012, s. 514–515.

¹³ Aarnio 1982, s. 61 ja 163–169.

¹⁴ Kangas 1982, s. 383–387.

¹⁵ Timonen 1998, s. 21–22.

Toisaalta ei ole yksiselitteistä, että ongelmakeskeinen lainoppi on oma metodologiansa, sillä esimerkiksi Timosen mukaan ongelmakeskeisen ja normikeskeisen lainopin välille ei muodostu sellaista eroa, joka ilmenisi esimerkiksi erilaisena metodologiana. Timosen käsityksen mukaan jokainen lainopillinen tutkimus on yhdistelmä normikeskeistä ja ongelmakeskeistä lähestymistapaa.¹⁶ Kangas on pohtinut ongelmakeskeisen lainopin suhdetta tavanomaiseen lainoppiin ja todennut, ettei ole olemassa yksiselitteistä vastausta siihen, tuottaako ongelmakeskeinen lainoppi jossain määrin parempaa tietoa. Ongelmakeskeinen lainoppi pyrkii systematisoimaan oikeusjärjestystä, kun taas tavanomaisessa lainopissa keskitytään usein tiettyyn oikeusjärjestysten osa-alueeseen. Ongelmakeskeisessä lainopissa pyritään siis systematisoimaan kokonaisuutta peruskysymyksen suhteen ja tämä erottaa sen tavanomaisesta lainopista. Ongelmakeskeistä lainoppia ei kuitenkaan voi harjoittaa ilman perinteisen lainopin suorittamaa perustutkimusta, mikä johtaa siihen, ettei ongelmakeskeinen lainoppi voi syrjäyttää tavanomaista lainoppia.¹⁷ Tutkielmassa ongelmakeskeisen lähestymistavan peruskysymyksen muodostaa se, mikä on vakuutusyhtiön neuvontavelvollisuuden laajuus liikennevahinkotilanteessa? Oikeudellisen sääntelyn kokonaisuutta pyritään systematisoimaan tämän kysymyksen suhteen. Sekä normi- että ongelmakeskeisen lähestymistavan käyttöä tässä tutkielmassa perustelee se, ettei suomalaisessa oikeustieteessä ole täsmällisesti määritelty vakuutusyhtiölle julkisen tehtävän hoitamisesta seuraavien tehtävien ja velvollisuuksien laajuutta.¹⁸ Normikeskeisen lähestymistavan kautta pyritään muodostamaan kuva oikeudellisesta sääntely-ympäristöstä, kun taas ongelmakeskeisen lähestymistavan kautta pyritään nostamaan esille oikeudellisia haasteita, jotka liittyvät julkisen tehtävän hoitoon yksityisessä yhtiössä.

Systematisoinnin rooli lainopissa on olennainen, sillä sen voidaan katsoa tekevän lainopista tiedettä. Systematisointi antaa lainopin harjoittajalle mahdollisuuden irrottautua lainsäätäjän ja lainsoveltajan tulkintaa rajoittavista tekijöistä. Systematisoinnilla pyritään muodostamaan kokonaiskuva oikeusjärjestyksestä ja pääsemään yksittäisten kysymysten yläpuolelle. Lainopillisessa tutkimuksessa systematisoinnin rooli on myös nostaa esille tilanteita, joissa tulkittavaa säännöstä ei ole olemassa. Tämä systematisoinnin tehtävä on tutkielmassa merkittävässä

¹⁶ Timonen 1998, s. 14–15.

¹⁷ Kangas, s. 383–387.

¹⁸ STM 2011b, s. 19.

osassa. Systematisoinnilla voidaan nimittäin muodostaa ratkaisuvaihtoehdot ja argumentit oikeudellisen ongelman ratkaisemiseksi.¹⁹ Aarnio erottaa toisistaan oikeusjärjestyksen ja oikeusjärjestelmän systematisoinnin näkökulmasta. Järjestyksen voidaan katsoa olevan yhteiskunnallisen vallankäytön ilmaus, jossa lainsäätäjä sille yhteiskunnan suomin valtuuksin luo sääntöjä, joista seuraa oikeusjärjestys. Oikeusjärjestelmä puolestaan tarkoittaa elämänalueen järjestämisestä oikeussäännöin toisin sanoen se systematisoidaan. Lainopillisen systematisoinnin päätehtäväksi voidaankin katsoa lainsäätäjän systematisointityön jatkaminen, mitä tässä tutkielmassa pyritään täyttämään.²⁰

Voimassaolevan oikeuslähdeaineiston pohjalta tutkielmassa pyritään muodostamaan käsitys mahdollisista tulkinnoista vakuutusyhtiön oikeudellisen neuvontavelvollisuuden suhteen ja pohtimaan mahdollisia tulkintasuosituksia siihen liittyen. Vakuutusyhtiön neuvontavelvollisuuden laajuutta ei voida arvioida pelkästään julkisen tehtävän hoitamisen määrittämien velvollisuuksien valossa, vaan arviointiin on otettava mukaan niin yksityisoikeudellinen, vakuutus- ja oikeudellinen sekä oikeusturvan huomioiva konteksti. Myös systematisointitehtävä on tutkielmassa keskeinen ja tarkoituksena onkin muodostaa käsitys oikeusnormiympäristöstä vakuutusyhtiön oikeudellisen neuvontavelvollisuuden laajuuden määrittämiseksi. Tutkielman pääkysymyksenä on siis, mikä on liikennevakuutusta hoitavan vakuutusyhtiön neuvontavelvollisuuden laajuus? Tutkielman alakysymyksiksi ovat erotettavissa seuraavat kysymykset: Miten HL soveltuu lakisääteisen liikennevakuutuksen hoitamiseen? Miten vakuutus- ja oikeudellinen neuvonta voidaan määritellä? Millainen neuvonta on riittävää liikennevakuutuksen kannalta entä vapaaehtoisen vakuutuksen kannalta? Mitä oikeudellisen neuvontavelvollisuuden laiminlyönnistä voi seurata?

1.4 Oikeudellinen problematisointi ja rajaus

Tutkielman ydinongelman, eli neuvontavelvollisuuden laajuuden määrittelyn, taustalla on kolme päätekijää, jotka yhdessä vaikuttavat ongelman muodostumiseen. Ensimmäinen tekijä on se, että vakuutusyhtiöiden harjoittama liikennevakuuttaminen on lakisääteistä ja siihen sovelletaan soveltuvien osin HL:a. ”[L]ain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa

¹⁹ Timonen 1998, s. 13.

²⁰ Aarnio 1978, s. 75–76.

sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.” (HL 1.1 §). HL on säädetty nimenomaan valtion, kuntien ja niin sanotun välillisen julkishallinnon mm. julkisoikeudellisten laitosten toiminnan näkökulmasta, mutta sitä sovelletaan myös julkista tehtävää hoitavissa yksityisissä yhteisöissä. Sovellettavuuden määrää siis tehtävän luonne ei organisatorinen asema.²¹

Toinen ongelman taustatekijöistä on se tosiasia, että yksityishenkilöiden vakuutukset eivät ole välttämättä samassa yhtiössä, vaan vakuutuksia voi olla useissa yhtiöissä. Pääsääntöisesti liikenne- ja autovakuutus ovat samassa yhtiössä, mutta eivät aina. Tämä vaikuttaa tutkimusongelman muodostumiseen siten, että joudutaan pohtimaan, missä menee raja neuvontavelvollisuuden suhteen liikennevahingon korvausprosessissa. Kolmas tärkeä tekijä tutkimusongelman muodostumisen kannalta on vakuutetun mahdollisuus saada korvausta vapaaehtoisesta vakuutuksesta lakisääteiseen vakuutukseen kuuluvan vahinkotapahtuman johdosta. Kuinka laajasti vakuutuksenottajaa tai vakuutettua tulee neuvoa korvausten hakemisesta vapaaehtoisista vakuutuksista, ja missä määrin tietojen luovuttaminen on sallittua yhtiön sisällä?

Tutkielmassa keskitytään erityisesti oikeudellisen neuvontavelvollisuuden laajuuden määrittämiseen ja tämä edellyttää HL:n soveltuvuuden arvioimista liikennevahinkoasian käsittelyyn. Tutkielmassa keskitytään liikennevahinkoihin, jotka ovat sattuneet työmatkalla tai vapaa-ajan matkalla, ja joissa on tullut ajoneuvovahinkoa, omaisuusvahinkoa sekä henkilövahinkoa. Tutkielma perustuu kuvailtuun tilanteeseen, koska silloin korvausta on mahdollista saada useammasta lakisääteisestä vakuutuksesta sekä useasta vapaaehtoisesta vakuutuksesta. Näin ollen on mahdollista pohtia lakisääteisen vakuutuksen käsittelyä suhteessa vapaaehtoisen vakuutuksen käsittelyyn ja neuvontavelvollisuuden soveltumista kyseisten vahinkojen korvauskäsittelyihin. Tarkoituksena ei ole avata perusteellisesti kaikkia korvauslajeja, joista on mahdollisuus saada korvauksia liikennevahinkotilanteessa, vaan pikemmin keskittyä kokonaiskuvaan velvoitteiden ja toimintaa rajoittavien tekijöiden näkökulmasta.

²¹ Miettinen – Väättäinen 2007, s. 4.

1.5 Tutkielman rakenne

Tutkielman alussa käsitellään vakuutusyhtiöitä velvoittavaa normitaustaa HL:n mukaisen neuvontavelvollisuuden sekä vakuutusoikeudellisen neuvonnan näkökulmasta. Tarkoituksena on kartoittaa vakuutustoiminnan ja nimenomaan liikennevakuuttamisen suhdetta julkisen vallan käyttöön ja HL:iin, hyvän vakuutustavan oikeuslähdeasemaa sekä alan ohjeistuksen merkitystä oikeusnormiympäristön muodostumisessa. Luvussa avataan myös tietosuojalainsäädännön asettamia vaatimuksia ja rajoituksia vakuutusyhtiön toiminnalle. Kolmannessa pääluvussa keskitytään analysoimaan HL:n suhdetta liikennevakuuttamiseen sekä avataan laajemmin neuvontavelvollisuuden käsitettä. Luvussa nostetaan esille myös neuvontavelvollisuuden toteutumisen kannalta merkittäviä erityiskysymyksiä.

Neljäs pääluku käsittelee vakuutusoikeudellista neuvontaa sekä neuvonnan toteutumiseen vaikuttavia tietosuojakysymyksiä. Myös neuvontavelvollisuuden valvontaa ja rikkomisen seuraamuksia analysoidaan hallinto-oikeuden sekä vakuutusalan oman sääntelyn perusteella. Viidennessä pääluvussa analysoidaan Liikennevakuutuskeskuksen antamaa ohjeistusta auto- ja liikennevahinkojen korvauskäsittelystä ja sitä, miten ohjeistus edistää HL:n neuvontavelvollisuuden toteutumista. Viimeinen luku sisältää tutkimuskysymyksen kokonaisarviointia ja kokoavia näkökohtia.

2 VAKUUTUSYHTIÖTÄ VELVOITTAVA NORMITAUSTA ASIAKKAAN NEUVONNASSA

2.1 Julkisen vallan käyttö

Suomessa julkinen hallinto on organisoitu kolmeen eri päälohkoon, jotka ovat valtion hallinto, kunnallishallinto sekä välillinen julkishallinto.²² Välillisellä julkishallinnolla tarkoitetaan organisatorisesti valtion- ja kunnallishallinnon ulkopuolella tapahtuvaa julkisten tehtävien hoitamista. Välilliseen julkishallintoon kuuluvat esimerkiksi itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset sekä tietyt yksityisoikeudelliset yhteisöt ja luonnolliset henkilöt. Välilliseen julkishallintoon voidaan katsoa kuuluvaksi myös muun muassa yksityisoikeudelliset yhteisöt, jotka hoitavat julkisia tehtäviä. Lähtökohtana on, että perusoikeuksista, oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeista tulee huolehtia myös silloin, kun julkista tehtävää hoitaa muu kuin viranomainen.²³

Välillisessä julkishallinnossa asioidessaan ihmiset eivät välttämättä edes tiedosta olevansa tekemisissä ylimmän laillisuusvalvonnan piiriin lukeutuvan tahon kanssa.²⁴ Ylimmät laillisuusvalvojat valvovat myös julkisia tehtäviä hoitavia tahoja, kuten vakuutusyhtiöitä, kun ne hoitavat lakisääteisiä vakuutuksia. Nämä laillisuusvalvojat ovat eduskunnan oikeusasiamies (EOA) sekä valtioneuvoston oikeuskansleri (OKA). Heidän tehtävinään on valvoa, että julkista tehtävää hoitavat tahot noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. He voivat käsitellä liikennevakuutuksen korvauskäsittelyä koskevan kantelun, mutta eivät muuhun vapaaehtoiseen vakuutustoimintaan liittyviä kanteluita.²⁵

Julkinen tehtävä on laaja käsite, eikä sille ole täsmällisiä kriteereitä oikeudenalasystematiikassa. Julkinen tehtävä on lainsäädännössä yleensä tietyille taholle asetettu tehtävä, joka suori-

²² Laakso 2013, s. 31.

²³ Laakso 2013, s. 32–33.

²⁴ Sarja 2001, s. 17.

²⁵ Fiva 2011.

tetaan julkisen tai yleisen edun nimissä. Julkisten palvelujen toteuttamista voidaan pitää julkisen tehtävän hoitamisena, kun tehtävä on lakisääteinen.²⁶ Julkinen tehtävä pitää erottaa julkisen vallan käyttämisestä, jolla tarkoitetaan lain perusteella tapahtuvaa päättämistä toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta sekä velvoittavan määräyksen antamista. Myös edellä mainittujen päätösten valmisteluun, tekemiseen ja täytäntöönpanoon liittyvät toimet ovat julkisen vallan käyttöä.²⁷

2.2 Julkisen vallan käytön sääntely

2.2.1 Hallintolaki hallinnon yleislakina

HL on keskeisin hallinnollista menettelyä järjestävä yleissäädos ja se tuli voimaan vuoden 2004 alusta.²⁸ HL korvasi edeltäjänsä vuoden 1982 hallintomenettelylain (6.8.1982/598, HMenL). Lain uudistamisen taustalla vaikuttavia syitä olivat muun muassa perusoikeusuudistus ja uusi perustuslaki, julkishallinnon yksityistämiskehitys, tietotekninen kehitys sekä yleishallinto-oikeuden sääntely- ja kodifiointitarpeet.²⁹ HL 1 §:ssä määritellään lain tarkoitukseksi hyvän hallinnon sekä oikeusturvan toteuttaminen ja edistäminen hallintoasioissa. Tarkoituksena on myös hallinnon palvelujen ja laadun edistäminen. HL:n soveltamisala on laajempi kuin sen edeltäjän HMenL:n soveltamisala.³⁰ HL:n soveltamisalaa määriteltäessä on hyvä erottaa lain asiallinen ja lain organisatorinen soveltamisala. Asiallinen soveltamisala liittyy siihen, minkälaisen asioiden käsittelyssä HL tulee sovellettavaksi, kun taas organisatorinen soveltamisala ilmaisee, missä viranomaisissa tai organisaatioissa HL tulee sovellettavaksi.³¹

Hallintoasian käsite on Suomessa melko vakiintunut ja sen voidaan katsoa kattavan hallinnollisen ratkaisun tekemiseen liittyvät toimenpiteet. Ratkaisun tekemiseen liittyviä toimia ovat esimerkiksi esitykset, lausunnot, hyväksymiset ja konkreettiset toimet.³² Lainsäädännössä ei kui-

²⁶ Mäenpää 2008, s. 94.

²⁷ Mäenpää 2008, s. 94–95.

²⁸ Laakso 2013, s. 36.

²⁹ Niemivuo et al. 2010, s. 1.

³⁰ Niemivuo et al. 2010, s. 1.

³¹ Laakso 2013, s. 36.

³² Niemivuo et al. 2010, s. 93.

tenkaan ole määritelty hallintoasian käsitettä, joka on laaja-alainen ja monitahoinen. HL:n soveltamisalan piiriin kuuluvat hallintoasiat on mahdollista ryhmitellä seuraavasti: hallintopäätökset, muut hallinnolliset ratkaisut ja hallinnon sisäiset toimet, hallintosopimukset ja tosiasialliset suorittavat toimet. HL:n säännösten soveltamisala poikkeaa riippuen kyseessä olevasta asiasta. Soveltamisen intensiteetti on myös vaihteleva ja eri säännösten soveltamisala määräytyy asioiden ominaisluonteen mukaan. Yleensä HL 2 luvun hyvän hallinnon periaatteita sovelletaan kaikkeen viranomaisen toimintaan ja julkisen tehtävän hoitamiseen riippumatta kysymyksen luonteesta.³³ HL 2:6 §:stä löytyvät hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ovat yhdenvertaisuus-, objektiiviteetti- ja suhteellisuusperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden ja luottamuksensuojan periaatteet. Myös palvelua, neuvontaa, kielenkäyttöä ja viranomaisten yhteistyötä koskevia vaatimuksia sisältyy hyvän hallinnon perusteisiin (HL 7–10 §).

HL:n pääsäännön mukaan lain soveltamista tulee arvioida ensinnä tehtävien laadun perusteella ja vasta sen jälkeen viranomaiskohtaisuuden perusteella.³⁴ HL 2.3 §:n mukaan HL:a sovelletaan yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.³⁵ Julkinen hallintotehtävä määritellään PL 124 §:ssä, joka otettiin PL:iin selventämään edellytyksiä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle.

PL 124 §: ”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”

Pykälän perusteella määriteltäväksi tulee julkisen hallintotehtävän käsite. Pykälässä julkinen hallintotehtävä käsitetään laajasti ja sen piiriin kuuluu muun muassa tehtäviä, jotka liittyvät lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon. Tyypillisiä piirteitä julkiselle hallintotehtävälle ovat yleinen etu ja julkisen palvelun järjestäminen. Olennaista julkisen hallintotehtävän määrittämisen kannalta on se, että se on annettu lain perusteella.³⁶ HL:n esitöiden mukaan julkinen hallintotehtävä pitäisi sisällään oikeuden julkisen vallan käyttämiseen. Julkisen hallintotehtävän -käsit-

³³ Laakso 2006, s. 104–106.

³⁴ Niemivuo et al. 2010, s. 106.

³⁵ Niemivuo et al. 2010, s. 110.

³⁶ Niemivuo et al. 2010, s. 110–111.

teen alle mahtuisi niin julkisen vallan käyttäminen päätösten tekemisen, valmistelun ja täytäntöönpanon muodossa kuin myös yksityisiin kohdistuvien kieltojen ja käskyjen muodossa. Julkinen hallintotehtävä kattaisi myös merkittävän julkisen vallan käytön, kuten voimakeinojen käytön ja perusoikeuksiin puuttumisen.³⁷

Julkiset hallintotehtävät muodostavat rakenteellisesti suppeamman alaryhmän julkisista tehtävistä, jotka Keravuori-Rusanen määrittelee sisällöltään laaja-alaisemmiksi kuin julkiset hallintotehtävät. HL 124 §:ssä asetetut vaatimukset koskevat säännöksen mukaan ainoastaan hallinnollisina pidettäviä julkisia tehtäviä.³⁸ Julkinen hallintotehtävä perustuu monesti valtion tai muun julkisyhteisön lakisääteiseen toiminnalliseen velvoitteeseen tai kannanottoon siitä, että julkinen valta on järjestämisvastuussa. Julkisina hallintotehtävinä on tarkasteltu myös viranomaistoimintaa ja hallinnonalakohtaisia tavoitteita toteuttavia tehtäviä sekä erityistä julkista intressiä sisältäviä tehtäviä.³⁹ Julkisen hallintotehtävän käsitteen määrittely voi johtaa tulkintatilanteisiin erityisesti silloin, kun arvioidaan hallinnon yleislakien soveltuvuutta sellaisten julkisten tehtävien hoitamiseen, joissa ei ole kyseessä julkisen hallintotehtävän hoitaminen.⁴⁰ Liikennevakuuttamisen osalta julkinen intressi nousee esille sosiaalivakuutuksen muodossa, sillä pakollisella ja lakisääteisellä liikennevakuutuksella pyritään turvaamaan liikennevahingon osapuolten toimeentulo myös henkilövahinkotilanteissa.⁴¹ Vaikka julkista hallintotehtävää ei tässä määritellä yksityiskohtaisesti, voidaan julkiset tehtävät luokitella Keravuori-Rusasen mukaan perusfunktoidensa perusteella suuntaa antaviin ryhmiin. Julkista hallintotehtävää hoitaessaan julkinen valta velvoittaa ja rajoittaa, oikeuttaa ja myöntää, valmistelee ja panee täytäntöön, määrää ja ohjaa, valvoo ja tarkastaa, suojelee ja pelastaa sekä palvelee ja huolehtii. Luettelo on vain suuntaa antava ja yksikertainen organisointitapa hahmottaa julkisen hallintotehtävän käsitettä.⁴²

³⁷ HE 72/2002 vp, s. 48.

³⁸ Keravuori-Rusanen 2007, s. 166–167.

³⁹ Keravuori-Rusanen 2007, s. 169.

⁴⁰ Sarja 2001, s. 26.

⁴¹ Kts. 3.1.1.

⁴² Keravuori-Rusanen 2007, s. 183.

2.2.2 Hyvä hallinto

PL 21.2 §:ssä määritellään hyvän hallinnon vähimmäiskriteerit. HL:n osalta viranomaisen toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista säädetään HL 2 luvussa. Luvun säännöksiä ovat hallinnon oikeusperiaatteet (6 §), palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7§), neuvonta (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) sekä viranomaisten yhteistyö (10§). HL luvun 2 säännöksiä ei ole ollut aiemmassa lainsäädännössä ja niillä ei ole tarkoitus tyhjentävästi säännellä hyvän hallinnon perusteista, vaan asettaa viranomaistoiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset.⁴³

HL 7 §:n määritelmä jättää monia tulkintavaihtoehtoja palvelujen järjestämiseksi. *Palveluperiaatetta* voidaankin määritellä HL:sta löytyvien useiden palveluperiaatteen ilmentymien kautta⁴⁴. Esimerkiksi neuvontavelvollisuus (HL 8 §) edellyttää, että asiakkaalle annetaan asian hoitamiseksi tarvittavaa neuvontaa. Viranomaisen on siirrettävä väärin toimitettu asiakirja oikealle viranomaiselle viran puolesta (HL 21 §) sekä neuvottava asiakasta täydentämään puutteellista hakemusta (HL 22 §). Viranomaisen on myös huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä (HL 31.1 §) sekä viivytyksettömästä käsittelystä (HL 23 §).⁴⁵ Asianmukaisuusvaatimus ilmenee HL 7 §:stä. Käytännössä se merkitsee viranomaisessa asioinnin järjestämistä niin, että se on mahdollisimman joustavaa ja palvelumyönteistä. Palveluperiaate ilmentää hyvän hallintotavan toiminnallisia velvoitteita⁴⁶. Palveluperiaatteesta säädetään HL 7 §:ssä, jossa edellytetään asioinnin ja käsittelyn järjestämistä viranomaisissa niin, että asiakas saa asianmukaista palvelua ja viranomainen pystyy suorittamaan tehtävänsä tuloksellisesti. HL:n esitöiden mukaan asioinnilla tarkoitetaan kaikkea julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palveluiden käyttöä. Perusteluissa todetaan myös, että viranomaispalveluille tunnusomaista on, että käyttäjä on yksityinen.⁴⁷

⁴³ HE 72/2002 vp, s. 33 ja 54.

⁴⁴ Mäenpää 2008b, s. 83.

⁴⁵ Mäenpää 2008b, s. 82.

⁴⁶ Laakso 2013, s. 19.

⁴⁷ HE 72/2002 vp, s. 56.

HL:n mukaan hallinnon asiakkaiden tulisi saada hallinnollisia palveluja niin, että keskeiset tekijät, palvelun saatavuus, laatu ja asiakkaan tarpeiden huomiointi täyttyisivät. Näiden tekijöiden huomiointi mahdollistaa palvelujen tuottamisen HL 7 §:n palveluperiaatteen mukaisesti. Palveluperiaatteen tavoitteena on, että hallinnon asiakkaiden tiedoissa ja asiointivalmiuksissa olevat erot eivät asettaisi hallinnon asiakkaita eriarvoiseen asemaan menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Muun muassa neuvonnan kautta viranomaisilla on mahdollisuus vähentää hallinnon asiakkaiden menettelyllisiä vaikeuksia.⁴⁸ Säännöksellä on pyritty asettamaan viranomaiselle velvollisuuksia, vaikka asia olisi voitu säätää myös asettamalla hallinnossa asioiville oikeuksia. HL:sta ilmenevä tapa asettaa viranomaiselle velvollisuuksia on kuitenkin tyypillinen suomalaisessa oikeuskulttuurissa. Tavan voidaan katsoa myös mahdollistavan viranomaisen velvollisuuksien täyttämisen valvonnan, kun viranomaisen toimia voidaan valvoa usein eri tavoin.⁴⁹ HL 7 §:ssä säädetään myös, että asiointi ja asian käsittely ”on pyrittävä” järjestämään asianmukaisella tavalla, jolloin sääntely on käytännön näkökulmasta melko väljää. Palveluperiaatteeseen liittyy sekä oikeudellisia että hallinnollisia piirteitä. Kullan mukaan hallinnollisia piirteitä sisältää viranomaiselle jäävä laaja harkintavalta toteuttamisvaiheessa. Oikeudellisia piirteitä voidaan katsoa korostavan se, että periaate on säännelty HL:ssa. Tämän lisäksi oikeudellista sitovuutta painottavat PL 21 §:n säännökset asianmukaisesta käsittelystä ja hyvästä hallinnosta.⁵⁰

Neuvontavelvollisuus (HL 8 §) on yksi palveluperiaatteen konkreettisista ilmentymistä HL:ssa. Sillä tarkoitetaan neuvojen antamista ja vastaamista asiakkaan kysymyksiin sekä tiedusteluihin asian vireillepanoon ja käsittelyyn liittyen.⁵¹ Viranomaisella on HL 8 §:n mukaan yleinen velvollisuus antaa tällaista neuvontaa. Neuvonnasta oli säädetty jo HL:a edeltävässä HMenL:ssa, jossa neuvontavelvollisuuden täyttämiseksi ”[v]iranomaisen on tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava.” (HMenL 4 §). HMenL:n voimassaollessa neuvontavelvollisuutta toteutettiin samoin periaattein kuin nykyisen HL:n mukaan, eli neuvonta keskittyi pääasiassa vireillepano- ja käsittelyvaiheeseen.⁵² HL:a valmisteltaessa otettiin

⁴⁸ Mäenpää 2008b, s. 81.

⁴⁹ Niemivuo et al. 2010, s. 134.

⁵⁰ Kulla 2012, s. 113.

⁵¹ Kuusikko 2000, s. 209–265.

⁵² Kuusikko 2000, s. 241.

kantaa ongelmiin, joita HMenL:n aikana oli ilmennyt neuvontavelvollisuuden rajaamisessa. HMenL rajasi neuvontavelvollisuuden menettelyä koskevien neuvojen antamiseen. Hallituksen esityksessä uudeksi hallintolaiksi sanotaan menettelyllisen ja aineellisen neuvonnan erottamisen käytännössä osoittautuneen haasteelliseksi, sillä OKA ja EOA tulkitsivat jo HMenL:n voimassaollessa useissa ratkaisuisaan HMenL:n mukaisen neuvontavelvollisuuden ulottuvan aineellisten neuvojen antamiseen.⁵³ Hallituksen esityksen mukaan tulkinnan syntymiseen HMenL:n aikana vaikutti vaatimus hyvään hallintoon liitetyn hyvän hallintotavan noudattamisesta. Hyvää hallintotapaa on käytetty argumenttina silloin, kun nimenomaista säännöstä ei ole ollut. Hyvän hallintotavan noudattamatta jättämisestä on yleensä seurannut huomautus.⁵⁴

HL:n esitöissä neuvontavelvollisuuden (HL 8 §) menettelyneuvontaan katsotaan sisältyvän myös tietojen antaminen viraston käytännöistä esimerkiksi käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen tulisi huolehtia, että asiakkaalla on käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä ja asiakkaan väärinkäsitykset tulisi pyrkiä oikaisemaan. Neuvontavelvollisuuteen ei kuitenkaan kuulu asiakkaan konkreettinen avustaminen, kuten esimerkiksi asiakirjojen täyttäminen. Esitöiden mukaan olennaista on kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen sekä asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun. Esitöissä myös ehdotettiin, että neuvontavelvollisuutta täydennettäisiin velvollisuudella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Esityksessä täsmennettiin asioinnin käsitettä niin, että se kattaa hallintoasian hoitamiseksi tarpeelliset toimenpiteet sekä tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvän asioinnin viranomaisessa.⁵⁵ Lain esitöissä todetaan, että itseoikaisumahdollisuuksista tiedottamisesta kertomisen katsotaan voitavan jättää HL 8 §:n neuvontavelvollisuuden varaan, eikä tästä tarvitse sen vuoksi säätää erikseen.⁵⁶ Neuvonnan antaminen hallinnossa asioiville kuuluu viranomaistoiminnassa noudatettaviin hyvän hallinnon perusteisiin.⁵⁷ Neuvonnan pääpaino on tilannekohtaisessa neuvonnassa, mutta sen täydentäminen on mahdollista yleisellä tiedottamisella. Keskeisiä arviointiperusteita asiakkaan oikeussuojan kannalta ovat neuvonnan laajuus, riittävyys ja virheettömyys.⁵⁸

⁵³ HE 72/2002 vp, s. 13.

⁵⁴ HE 72/2002 vp, s. 13. Kts. AOK 10.9.1997 D 1103/1/96, 5.8.1997 D 522/1/96 ja EOA 14.9.1989 D 1477/4/87.

⁵⁵ HE 72/2002 vp, s. 57–58.

⁵⁶ HE 72/2002 vp, s. 106.

⁵⁷ Mäenpää 2008b, s. 155.

⁵⁸ THL 2011, s. 133–139.

HL 8.1 §:n neuvontavelvollisuuden katsotaan kattavan vain menettelyllisen neuvonnan eli pääasiassa vireillepanoon ja asian käsittelyyn liittyvät ohjeet. Menettelyllisen neuvonnan voidaan katsoa olevan lähinnä muodollista ja siitä tulisi erottaa sisällöllinen eli asiallinen neuvonta. Sisällöllinen neuvonta on sallittua, vaikka siitä ei säädetäkään HL 8 §:ssä.⁵⁹ Neuvottaessa sisältökysymyksissä on kiinnitettävä erityistä huomiota yhdenvertaisuuden takaamiseen ja esteellisyyden välttämiseen.⁶⁰ Neuvontavelvollisuuden voidaan katsoa ulottuvan vain niihin tehtäviin, jotka kuuluvat viranomaisen tehtäviin.⁶¹ HL 8.1 § neuvontavelvollisuutta täydentää viranomaisen velvollisuus vastata sille esitettyihin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että kaikkiin selkeisiin ja riittävän yksilöityihin kysymyksiin tulee vastata ilman aiheetonta viivästystä. HL:n perusteluiden mukaan tiedustelujen ja kysymysten suuri määrä ei riitä vastauksen viivästymisen perusteeksi. Mikäli vastaaminen kuitenkin kestää, tulisi asiakasta informoida siitä sekä viivästymisen syistä.⁶²

2.3 Hyvä vakuutustapa ja sen sisällön määräytyminen

2.3.1 Hyvä vakuutustapa ja tapaoikeus

Tavanomaisen oikeuden eli tapaoikeuden velvoittavuudesta on säädetty oikeudenkäymiskaaren (1.1.1734/4, OK) 1.11 §:ssä, ja sillä tarkoitetaan tietyllä oikeudenalalla vakiintunutta tapaa tai käytäntöä. Joskus lainsäätäjä on tarkoituksella jättänyt joidenkin oikeuskysymysten sääntelyn alan omaehtoisesti kehittyvien käytäntöjen ja arvioinnin varaan. Näistä esimerkkeinä voidaan mainita hyvä kauppatapa, hyvä kirjanpito- ja hyvä tilintarkastustapa. Tavanomaisen oikeuden merkitystä on pidetty jo pitkään vähenevänä lainsäädäntömateriaalin suuren määrän vuoksi, mutta poikkeaviakin näkökantoja on esitetty erityisesti nopeasti kehittyvissä informaatioteknologian oikeudenalaan liittyvissä kysymyksissä.⁶³

⁵⁹ Kulla 2012, s. 117.

⁶⁰ Niemivuo 2010, s. 137.

⁶¹ Kulla 2012, s. 117.

⁶² HE 72/2002 vp, s. 58.

⁶³ Siltala 2003, s. 272–273.

Hyvää tapaa on pidetty erillisenä tapaoikeuden käsitteestä, eikä sitä ole pyritty perustelemaan OK 1:11 §:n nojalla.⁶⁴ Wuolijoki on määritellyt hyvän tavan oikeusperiaatteeksi, jolloin sen sisältö muodostuu muiden oikeusperiaatteiden tavoin.⁶⁵ Neuvosen mukaan hyvä tapa ei kuitenkaan voi olla oikeusperiaate, sillä riittävän yksiselitteistä hyvän tavan käsitettä ei pystytä johtamaan normeista, jotka mainitsevat hyvän tavan. Niistä voidaan johtaa vain hyvän tavan merkitys tietyissä oikeudellisissa yhteyksissä.⁶⁶

Periaatteessa tapa ja niin kutsuttu hyvä tapa ovat eri asioita, vaikka niillä voidaan nähdä tietyiltä osin yhteisiä alueita. Tämä yhteinen alue on havaittavissa silloin, kun tavanomainen käytäntö esiintyy tosiasiallisena ilmiönä niin ennakoitavuuden ja perusteltujen odotusten merkityksessä kuin myös moraalisisessa merkityksessä. Tolosen mukaan hyvää tapaa on mahdoton määritellä yleisesti alakohtaisen vaihtelevuuden vuoksi. Tapaoikeuden oikeuslähdeopillinen asema perustuu pääasiassa tosiasiallisesti noudatettuun vakiintuneeseen käytäntöön, jonka voidaan katsoa herättävän muissa perusteltuja odotuksia. Hyvä tapa sen sijaan ei perustu tosiasiasa vallitsevalle olotilalle vaan vaadittavalle käyttäytymiselle. Hyvän tavan rikkomisesta huolimatta hyvä tapa pysyy voimassa. Hyvään tapaan liittyy myös moraalinen näkökanta, sillä hyvällä tavalla säädellyillä aloilla voidaan katsoa odotettavan luotettavuutta ja rehellisyyttä. Hyvän tavan oikeudellinen merkitys perustuu yleensä lain säännökseen.⁶⁷ Esimerkiksi oikeustoimilain (13.6.1929/228) 33 §:n mukaan sellaisia oikeustoimia, jotka ovat syntyneet kunnianvastaisissa ja arvottomissa olosuhteissa, ei voida pitää pätevänä. Lainkohta viittaa vain sopimuksen syntyyn, kun taas hyvän tavan vaatimus koskee ensinnä sopimuksen sisältöä.⁶⁸ VYL 25:1.1 §:n mukaan ”Vakuutusvalvontavirasto valvoo, että vakuutusyhtiöt noudattavat vakuutustoimintaa koskevaa lainsäädäntöä ja hyvää vakuutustapaa.” Vaikka itse säännös ei sisällä suoraa määrystä vakuutusyhtiöiden hyvän vakuutustavan noudattamisvelvollisuudesta, on sen katsottu sisältävän epäsuorasti tämän velvollisuuden.⁶⁹

⁶⁴ Tolonen 2003, s. 150.

⁶⁵ Wuolijoki 2003, s. 10.

⁶⁶ Neuvonen 2006, s. 417–418.

⁶⁷ Tolonen 2003, s. 150–152.

⁶⁸ Wuolijoki 2003, s. 11.

⁶⁹ Wuolijoki 2003, s. 29.

2.3.2 Hyvän vakuutustavan sisällön määräytyminen

Lainsäädännöstä ei löydy suoraa määritelmää hyvän vakuutustavan sisällöstä. Sen sijaan velvollisuus noudattaa hyvää vakuutustapaa löytyy laeista eri tavoin ilmaistuina. Vaikka lainsäädännöstä ei löydy suoraa vastausta hyvän vakuutustavan sisältöön, voidaan lainsäädäntöä kuitenkin käyttää apuna määritettäessä sen sisältöä.⁷⁰ Hyvä vakuutustapa on terminä joustava ja mahdollistaa termin tulkinnan sen hetkisen ympäristön mukaisesti.⁷¹ Siitä huolimatta, että tuomioistuimet käsittelevät tapauksia, joissa hyvällä vakuutustavalla on relevanssi arvioinnin kannalta, ei hyvästä vakuutustavasta ole löydettävissä prejudikaattiratkaisuja. Korkein oikeus on kuitenkin käsitellyt hyvään asianajajatapaan ja hyvään lehtimiestapaan liittyviä riitoja, joiden perusteella voidaan päätellä hyvän vakuutustavan noudattamisen vastaisesta menettelyn seuraamuksia.⁷² Hyvän vakuutustavan sisältöön vaikuttavat myös riippumattomien lautakuntien antamat ratkaisusuositukset. Tällaisia tahoja ovat muun muassa vakuutuslautakunta (VKL), kuluttajariitalautakunta ja liikennevahinkolautakunta (LiikVL).⁷³ Arvioitaessa kuluttajariitalautakunnan ratkaisujen vaikutusta hyvän vakuutustavan sisältöön, on tärkeää huomata, ettei niillä ole samanlaista oikeuslähdearvoa kuin KKO:n prejudikaateilla.⁷⁴ VKL:n asema ei perustu lakiin vaan Kuluttajaviraston, Fivan ja Finanssialan keskusliiton (FK) väliseen sopimukseen.⁷⁵ LiikVL asema perustuu lakiin liikennevahinkolautakunnasta (31.5.2002/441) sekä LiikVL:sta annettuun asetukseen (551/2002).

Ehdotuksessa vahinkovakuutuslaiksi vuonna 1988 hyvää vakuutustapaa kuvailtiin vakuutusalan keskuudessa syntyneeksi käsitteeksi. Hyvä vakuutustapa sisältää lain esitöiden mukaan sen, että vakuutusyhtiöiden voidaan katsoa noudattavan asianmukaisia menettelytapoja vakuutuksenottajan suhteen. Esitöissä mainitaan esimerkkinä hyvän vakuutustavan sisällön muodos-

⁷⁰ Wuolijoki 2003, s. 39.

⁷¹ Pellikka 2005, s. 20.

⁷² Wuolijoki 2003, s. 41–42.

⁷³ Wuolijoki 2003, s. 45–46 ja Fiva 2013b.

⁷⁴ Wuolijoki 2003, s. 46.

⁷⁵ FK 2009, s. 27.

tajaksi Suomen Vakuutusyhtiöiden keskusliitto (myöh SVK, nyk. FK) ja sen antamat korvaus-toiminnan yleiset periaatteet.⁷⁶ Pellikan mukaan hyvään vakuutustapaan kuuluvat vakuutusyhtiöiden vakuutustoiminnassaan käyttämät menettelytavat, joiden voidaan katsoa kunnioittavan vakuutussopimuksen osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia. Myös kohtuullisuus on tärkeä osa hyvää vakuutustapaa. Hyvässä vakuutustavassa on kyse vakuutusyhtiöiden toiminnan asianmukaisuudesta asiakkaiden kannalta.⁷⁷

Itsesääntelyllä ja hyvällä vakuutustavalla on merkittävä rooli vakuutusosalalla. Itsesääntelyllä tarkoitetaan yleisiä käytäntöjä, toimintaohjeita, käytäntösääntöjä ja yhteisiä sääntöjä, joita talouden toimijat, kansalaisjärjestöt tai yhteiskunnan toimijat vahvistavat itse, säännelläkseen ja ohjatakseen toimintaansa. Täysimittaiseen itsesääntelyyn kuuluvat sääntely, sanktiot ja valvonta sekä kiistatilanteiden ratkaisuelin, mutta usein itsesääntelyä harjoitetaan vain joiltakin näiltä osin. Käytännössä tämä tarkoittaa, joko riitojenratkaisua ja sanktiointia, tai sääntöjä ja sanktiointia. Itsesääntelyn tunnuspiirteisiin kuuluu sääntöjen sitovuus muitakin osapuolia koh- taan kuin vain sääntöjenlaatijaa itseään. Tällaisia pelkästään itseä koskevia sääntöjä ei lueta itsesääntelyn piiriin. Itsesääntelylle ominaista on sen vapaaehtoisuus, eli yleensä toimijat voivat valita haluavatko kuulua itsesääntelyn piiriin vai eivät. Julkinen valta ei osallistu itsesääntelyn luomiseen tai toteuttamiseen lainsäädäntö- ja hallintovallankäyttäjänä. Viranomaiset voivat toimia itsesääntelyssä asiantuntijoina muiden asiantuntijoiden joukossa.⁷⁸

Vakuutusyhtiöt tekevät itsesääntely-yhteistyötä FK:ssa, jonka jäseniä ovat lähes kaikki vakuutusyhtiöt.⁷⁹ Itsesääntelynormien voidaan katsoa sitovan normien antajatahojen jäseniä, joita tässä tapauksessa ovat FK:n jäsenet. Hyvää vakuutustapaa käsittelevien ohjeiden sitovuutta voidaan arvioida kahdesta näkökulmasta. Ensiksi voidaan arvioida, voiko vakuutuksenantaja eli vakuutusyhtiö sanoa toimineensa hyvän vakuutustavan mukaisesti vetoamalla ohjeisiin. Sitovuutta voidaan lähestyä myös siitä näkökulmasta, voiko vakuutuksenottaja omaksi edukseen vedota itsesääntelyllä annettuihin ohjeisiin?⁸⁰ Itsesääntelyohjeiden laadintaan osallistuvat vain

⁷⁶ Oikeusministeriö 1988, s. 22.

⁷⁷ Pellikka 2005, s. 20.

⁷⁸ Tala 2009, s. 325–326.

⁷⁹ FK 2013a.

⁸⁰ Wuolijoki 2003, s. 64.

vakuutusyhtiöt, eivätkä kuluttajatahojen edustajat pääsääntöisesti osallistu prosessiin. Itsesääntely ei myöskään perustu vakuutuslainsäädännön lakiin, eikä itsesääntelyn ohjeiden antajalle näin ollen ole annettu norminantovaltaa.⁸¹ Myös oikeudellisesti on katsottu, ettei tietyllä alalla harjoitettu itsesääntely voi yksinään olla perustana menettelyn lainmukaisuudelle.⁸² Itsesääntely ei kuitenkaan voi muodostaa koko hyvän vakuutustavan sisältöä, koska muunlainen tulkinta merkitsisi, että vakuutusyhtiöille annettaisiin yksin päätävävalta siitä, mikä on hyvän vakuutustavan mu-
kaista.⁸³

FK on finanssialan toimialajärjestö, jonka tavoitteita ovat hyvän toiminataympäristön turvaaminen jäsenyhtiöille, toimivien finanssimarkkinoiden mahdollistaminen ja tehokkaan maksujenvälitysjärjestelmän turvaaminen. FK on syntynyt vuonna 2007, kun Pankkiyhdistys, Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto, Rahoitusyhtiöiden yhdistys ja Finanssityönantajat yhdistyivät.⁸⁴ Hyvän vakuutustavan määrittämisen kannalta merkittävä FK:n julkaisema ohje on vuonna 1998 silloisen SVK:n laatima ohje korvaustoiminnan periaatteista. Ohjeiden tarkoitus on kertoa, kuinka vakuutuslainsäädännön ja hyvän vakuutustavan asettamat vaatimukset täytetään vapaaehtoisten vakuutusten korvaustoiminnassa.⁸⁵

Toinen hyvän vakuutustavan kannalta merkittävä ohje on myös FK:n edeltäjän SVK:n laatima ohje hyvän vakuutustavan asettamista vaatimuksista vakuutus sopimuksia tehdessä ja irtisanottaessa. Myös tämä ohje koskee kuluttajien vapaaehtoisia vakuutuksia.⁸⁶ Vaikka ohjeita ei ole nimetty hyvää vakuutustapaa koskeviksi, niiden luonne on sellainen, että ohjeiden sisältö voidaan määrittää hyvää vakuutustapaa määrittäväksi. Näitä ohjeita on nimittäin totuttu pitämään vakuutuslainsäädännön hyvän vakuutustavan ohjeina.⁸⁷ Hallituksen esityksessä vakuutus sopimuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sanotaan, että Fiva valvoo vakuutusyhtiöiden hyvän vakuutustavan noudattamista.⁸⁸

⁸¹ Wuolijoki 2003, s. 64.

⁸² Wilhelmsson 1991, s. 114.

⁸³ Wuolijoki 2003, s. 58.

⁸⁴ FK 2013b.

⁸⁵ FK 1998. Ks. Wuolijoki 2003, s. 63–64.

⁸⁶ FK 2002.

⁸⁷ Pellikka 2005, s. 20–22.

⁸⁸ HE 63/2009, s. 7.

Liikennevakuutustoimintaa koskevan hyvän vakuutustavan sisällön määrittäjänä toimii myös Liikennevakuutuskeskus (LVK). Se on yhteistyöelin yhtiöille, jotka harjoittavat liikennevakuutustoimintaa Suomessa.⁸⁹ LVL 17.1 §:n mukaan vakuutusyhtiöt, joilla on toimilupa liikennevakuuttamiseen, ovat velvollisia kuulumaan LVK:seen. LVK:n tehtävät on määritelty sääntöasetuksen (30.12.1993/1627) 2 §:ssä. LVK:n tehtäviin kuuluvat muun muassa yleisten korvaustointa koskevien ohjeiden antaminen jäsenyhtiöille ja ohjeiden laatiminen vakuutustoimen edistämiseksi sekä hyvän vakuutustavan vastaisen menettelyn välttämiseksi. LVK julkaisee Ohjeita ja päätöksiä -nimistä sarjaa, joka on tilattavissa Fivan kautta. LVK on antanut myös liikenne- ja autovakuutuksen korvauskäsittelyn yleisohje, joissa ohjeistetaan vahingon käsittelyn eri vaiheista. Ohjeessa korostetaan, että korvausratkaisun tulisi perustua lakiin, vakuutusehtoihin ja yleisesti hyväksyttyyn korvauskäytäntöön sekä hyvään vakuutustapaan. Hyvää vakuutustapaa ei kuitenkaan määritellä ohjeessa tarkemmin.⁹⁰

2.4 Vakuutusalan lainsäädännöstä ja tietosuojasta

2.4.1 Vakuutusopimuslain soveltumisesta liikennevakuuttamiseen

VSL on yleislaki, joka sääntelee henkilö- ja vahinkovakuutuksia. VSL:a sovelletaan vain osittain lakisääteisiin vakuutuksiin. Lakisääteisen liikennevakuutuksen osalta VSL:a sovelletaan muuan muassa tiedonantovelvoitteen, oikeusturvakeinoista tiedottamisen, syyntakeettomuuden ja pakkotilan osalta. Sovellettaviksi tulevat myös säännökset, jotka koskevat väärälle henkilölle maksettuja korvauksia ja väärin vahinkotietojen antamista.⁹¹ Vapaaehtoisten vakuutusten osalta neuvonnasta ei ole säädetty laissa suoraan. VSL sisältää kuitenkin säännöksiä, joiden perusteella voidaan hahmottaa vapaaehtoisessa vakuutustoiminnassa vallitsevaa neuvontavollisuuden oikeudellista sääntelypohjaa. Tällaisia säännöksiä ovat esimerkiksi tiedonantovelvollisuus (VSL 5 §), muutoksenhausta informoiminen (VSL 8 §) sekä vuositiedottaminen (VSL 7 §).

⁸⁹ LVK 2014a.

⁹⁰ LVK:n 2012.

⁹¹ Eskuri et al. 2012, s. 34–38.

2.4.2 Tietosuojalainsäädännöstä

Koska vakuutusyhtiöissä käsitellään asiakkaiden henkilökohtaisia tietoja, on vakuutuslalla työskenteleville asetettu vaitiolovelvollisuus (VYL 30:4.1 §). Lähtökohtana vaitiolovelvollisuudessa on se, ettei asiakkaan tietoja luovuteta sivullisille eli niille, jotka eivät tarvitse tietoja asiakkaan vakuutusasioiden hoitamiseen. Vaitiolovelvollisuudesta poikkeaminen on mahdollista, mikäli asianomainen antaa suostumuksensa tietojen luovuttamiseen.⁹² Henkilötietolaki (22.4.1999/523, HetiL) on henkilötietojen käsittelyn yleislaki, jota käytetään täydentämään vakuutuslalla koskevien henkilötietojen käsittelyyn liittyviä säännöksiä. Lakisääteistä vakuutus toimintaa harjoittavien vakuutusyhtiöiden on huomioitava toiminnassaan myös julkisuuslaki (21.5.1999/621, JulkL). Vuonna 2002 lakisääteisen tapaturmavakuutuksen ja työeläkevakuutuksen erityislaeista poistettiin salassapitosäännökset ja lisättiin viittaussäännökset JulkL:n salassapitovelvoitteisiin.⁹³ Tietosuojalainsäädännön merkityksen neuvontavelvollisuuden näkökulmasta voidaan katsoa liittyvän tietojen luovuttamisrajoituksiin ja siihen, miten ne rajoittavat neuvontaa. SVK:n (nyk. FK) on vuonna 1999 antanut henki- ja vahinkovakuutusyhtiöille tarkoitetut henkilötietojen käsittelyä koskevat käytännesäännöt, jotka tietosuojavaltuutettu on tarkastanut. Käytännesäännöissä henkilötiedoiksi määritellään luonnollisen henkilön tunnistetiedot ja tiedot hänen vakuutusturvasta sekä kaikki tiedot, jotka liittyvät korvausprosessiin.⁹⁴

Henkilötietojen käsittelyn edellytykset määritellään HetiL:n 8 §:ssä. Vakuutusyhtiöiden kanalta olennaisia käsittelyyn oikeuttavia tilanteita ovat muun muassa ne, joissa on asiakkaan antama suostumus, rekisteröidyn toimeksianto, lakisääteinen käsittelyvelvollisuus tai rekisteröidyn asiallinen yhteys rekisterinpitäjään. Myös konsernilla tai muulla taloudellisella yhteenliittymällä on oikeus käsitellä asiakkaitaan koskevia tietoja konsernin sisällä, mutta kuitenkin niin, että vakuutuslainsäädännön erityissäännökset tulevat huomioiduiksi.⁹⁵ Arkaluonteisten tietojen käsittely on HetiL 12 §:n mukaan pääsääntöisesti kielletty, mutta poikkeuksena käsittelykiellosta on muun muassa vakuutusyhtiön oikeus käsitellä tietoja vakuutetun rikollisesta

⁹² Lehtipuro et al. 2004, s. 63–63.

⁹³ Lehtipuro et al. 2004, s. 258–259.

⁹⁴ FK 1999, s. 5. Kts. Lehtipuro et al. 2004, s. 260.

⁹⁵ FK 1999, s. 7.

teosta, rangaistuksesta tai rikoksen seuraamuksesta, jos nämä tiedot ovat tarpeellisia vakuutusyhtiön vastuuta selvitetessä.⁹⁶ VYL 18:6 §:n mukaan vakuutusyhtiön toiminnassaan saamat rekisteröityjen henkilöiden tiedot, jotka koskevat taloudellista asemaa, terveydentilaa tai muita henkilökohtaisia oloja, kuuluvat vaitiolovelvollisuuden piiriin.

Henkilötietojen käsittelyä koskevissa käytäntesäännöissä säädetään myös henkilötietojen luovuttamisesta. Luovuttamisen määrittelyssä olennaista on se, että luovutuksen vastaanottajalla on oikeus käsitellä tietoja omassa toiminnassaan.⁹⁷ Vakuutustoiminnassa on huomioitava VYL 18:6 §:n vaitiolovelvollisuudesta seuraava lupa luovuttaa tietoja vain asianomaisen henkilön luvalla tai lain perusteella. Lainkohdassa on myös säännökset siitä, milloin vaitiolovelvollisuudesta huolimatta henkilötietojen luovuttaminen on sallittua esimerkiksi toiselle vakuutusyhtiölle tai lautakunnille. VYL 30:3 §:ssä säännellään vakuutusyhtiön oikeudesta luovuttaa salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Vakuutusyhtiöllä on oikeus luovuttaa muun muassa tietoja vakuutusyhtiön kanssa samaan konserniin kuuluvaan yhtiöön. Tarpeellisia tietoja saadaan luovuttaa korvausasian hoitoa, vakuutussopimuksen tekemistä ja vakuutusliikkeen harjoittamista varten, mutta arkaluonteisia tietoja ei kuitenkaan saa luovuttaa. Tietojenluovuttajan on informoitava rekisteröityä tietojen luovutuksesta, ellei HetiL 24.2 § vapauta tätä tästä velvollisuudesta. Jotta vakuutusyhtiössä voidaan varmistua henkilötietojen käsittelystä tietosuojan vaatimalla tavalla, voidaan henkilökunnalle antaa erilaiset käyttövaltuudet vakuutusyhtiöllä oleviin tietoihin. Näin henkilöt, joilla ei ole oikeuksia tietojen käsittelyyn, eivät näe niitä omilla käyttäjätunnuksillaan.⁹⁸

JulkL:ssa säädetään viranomaisen toiminnan ja viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Lain säännökset koskevat myös julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätioitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa (JulkL 4.2 §). HetiL sekä JulkL tulevat usein sovellettavaksi yhdessä, sillä lait ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemän tutkimuksen mukaan vakuutuslalla ei ole juurikaan ilmennyt ongelmia

⁹⁶ FK 1999, s. 8.

⁹⁷ FK 1999, s. 13.

⁹⁸ FK 1999, s. 22.

JulkL:n ja HetiL:n yhteensovittamisesta.⁹⁹ Tutkimuksessa todettiin myös, että JulkL:n säätämisestä seuranneita muutoksia ei pidetty merkittävänä, sillä alalla tiedon antamista, välitystä ja salassapitoa säännellään jo erityislainsäädännöllä.¹⁰⁰ Näin ollen on perusteltua keskittyä vakuutuslalla sovellettavan tietosuojalainsäädännön osalta erityislainsäädäntöön, ja rajata JulkL pääsääntöisesti käsittelyn ulkopuolelle. LVL:n, HetiL:n ja VYL:n lisäksi tähän erityislainsäädäntöön kuuluu myös VSL, jota sovelletaan vapaaehtoiisiin vakuutuksiin sekä täydentävästi liikennevakuutukseen. Sovellettaviksi tulevat muun muassa VSL:n säännökset vakuutuksenantajan tiedonantovelvollisuudesta, vakuutusmaksun suorittamisesta ja vakuutusmaksusaatavan vanhentumisesta. Tietosuojasta liikennevahinkojen korvauskäsittelyssä ohjeistetaan myös LVK:n antamissa Auto- ja liikennevahinkojen korvaustoiminnan yleisohjeessa. Ohjeessa on kerätty yhteen auto- ja liikennevahinkojen korvauskäsittelyn kannalta olennaisia tietojen hankkimista ja tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä.¹⁰¹

2.5 Oikeusnormien soveltamishierarkiasta

Säädösteksti ei usein riitä määrittelemään normipremissiä, jolloin oikeusnormin muodostamisessa täytyy käyttää oikeuslähdetekijöitä. Aarnion mukaan oikeusnormin muodostamisessa käytettävä oikeuslähde on perusteltu argumentti, jolla oikeustieteellinen kannanotto tai ratkaisu löydetään tai oikeutetaan juridisena kannanottona.¹⁰² Kun oikeuslähdekäsitteellä ilmaistaan hyväksyttävät päätöspäätökset normipremissin muodostamiseksi, kutsutaan tätä muodostamista lain tulkinnaksi ja soveltamiseksi. Koska oikeuslähdetekijöiden käyttö vaihtelee oikeusjärjestyksestä toiseen, keskitytään tutkielmassa Suomen kansalliseen oikeusjärjestykseen.¹⁰³ Pohjoismaisessa oikeuslähdeopissa, johon Suomenkin oikeuslähdeoppi kuuluu, hyväksytään oikeuslähteiksi laajasti normatiivista aineistoa ja pohjoismaisen oikeuslähdeopin voidaankin katsoa olevan varsin liberaali ideologia oikeuslähdeopista. Oikeuslähdeopillisella termillä justifikaatio kuvataan oikeuslähteiden käyttöä kahdella eri tavalla.¹⁰⁴ Justifikaation tehtävänä voi olla perusteleva funktio, jolloin se ilmaisee, kuinka ratkaisuun on päädytty, tai vaikuttamisen funktio, kun sillä pyritään vakuuttamaan auditoriota ratkaisusta. Tässä tutkielmassa justifikaatiota käytetään

⁹⁹ Salovaara 2003, s. 48.

¹⁰⁰ Salovaara 2003, s. 39.

¹⁰¹ LVK 2012, s. 11–13.

¹⁰² Aarnio 2006, s. 287.

¹⁰³ Laakso 2012, s. 257.

¹⁰⁴ Laakso 2012, s. 259.

pääasiassa vaikuttamisen funktiossa, kun oikeuslähteiden avulla perustellaan neuvontavelvollisuuden laajuutta liikennevakuuttamisessa.

Edellä käsitellyistä säädöksistä velvoittavia oikeuslähteitä Siltalan oikeuslähteiden kolmijaon mukaan ovat muun muassa kansallisen oikeuden normistona HL, vakuutuslainsäädäntö ja tietosuojalainsäädäntö. Oikeuslähdeopillisesti niiden alapuolelle ohjeellisten oikeuslähteiden ryhmään kuuluvat lainsäätäjän tarkoitus, jota tässä tapauksessa edustavat HL:n valmistelutyöt sekä prejudikaatit ja muut oikeudenkäyttöä yhtenäistävät viranomaispäätökset.¹⁰⁵ Tässä tutkielmassa oikeudenkäyttöä yhtenäistäviä viranomaispäätöksiä ovat esimerkiksi EOA:n sekä OKA:n kannanotot ja ratkaisut. Tutkielman kannalta olennainen oikeuslähde ovat myös Siltalan oikeuslähdeopin mukaiset mahdolliset oikeuslähteet. Relevantteja mahdollisia oikeuslähteitä tutkielmassa ovat lainopillinen oikeuskirjallisuus sekä oikeuslingvistiset, oikeussosiologiset ja muut vastaavat ratkaisuperusteet ja reaaliset argumentit, joilla pyritään perustelemaan ylempien oikeuslähteiden tulkintaa.¹⁰⁶ Koska esimerkiksi tutkielmassa keskeisessä osassa olevaa HL:a ei ole säädetty vakuutusyhtiöiden julkisen vallan käyttöä varten, käytettävien oikeuslähteiden status ja funktio vaihtelevat tilanteittain sääntelyllisen informaation täydellisyysasteen ja ratkaisutilanteen ominaisuuteen mukaan. Oikeuslähteiden keskinäistä etusijajärjestystä ei voida ennakolta määrittellä konkreettisesti ratkaisutilanteissa. Kuitenkin jako obligatorisiin, presumptiivisiin ja fakultatiivisiin oikeuslähteisiin ilmaisee tässäkin tutkielmassa oikeuslähteiden yleisen hierarkian.¹⁰⁷

Hyvän tavan sijoittuminen oikeuslähdeopin soveltamishierarkiassa ei ole yksiselitteistä. Hyvä tapa oikeuslähteenä rakentuu vaadittavalle käyttäytymiselle, eikä tosiasiassa muodostuneelle oikeustilalle. Hyvän tavan rikkominen ei poista sen voimassaoloa, kun taas tapaoikeuden jatkuva rikkominen kyseenalaistaa koko tapaoikeuden olemassaolon.¹⁰⁸ Hyvään tapaan liittyy monesti moraalinen elementti, jolloin sen voisi kategorisoida oikeuslähteenä reaalipragmaattisten argumenttien tapaan. Tällöin ne voidaan ottaa huomioon oikeudellisessa päätöksenteossa. Reaalipragmaattiset argumentit toimivat täydentävinä näkökohtina ja kriteereinä oikeudelli-

¹⁰⁵ Siltala 2003, s. 247–250 ja s. 300–311.

¹⁰⁶ Laakso 2012, s. 262.

¹⁰⁷ Laakso 2012, s. 267.

¹⁰⁸ Tolonen 2003, s. 151.

sessä päätöksenteossa, mutta päätös ei voi perustua kuitenkaan pelkästään näille reaalis-pragmaattisille argumenteille. Oikeudellisen ratkaisun tulee perustua vahvasti tai heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin, sillä reaaliset argumentit eivät edusta varsinaisten oikeuslähteiden kategoriaa.¹⁰⁹ Siltala jakaa oikeuslähteet myös staattisiin ja dynaamisiin oikeuslähteisiin. Lähtökohteisesti sisällöstä riippumattomia velvoittavia staattisia oikeuslähteitä ovat lainsäädäntö, virallinen lainvalmisteluaineisto sekä yksityisoikeudelliset sopimukset. Dynaamisiksi oikeudellisiksi ratkaisuperusteiksi Siltala luokittelee muun muassa kansalliset prejudikaatit ja tavanomaisoikeudellisesti noudatetut yhteisölliset käytännöt. Dynaamisten oikeudellisten ratkaisuperusteiden velvoittavuus perustuu Siltalan mukaan siihen, missä määrin ne ovat rakentuneet Suomen oikeuden institutionaaliseen ja yhteisölliseen arvoperustaan, eli nauttivat institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää.¹¹⁰

Tässä tutkielmassa oikeuslähteitä käytetään HL:n soveltuvuuden arvioinnin tukemiseen sekä neuvontavelvollisuuden ja hyvän vakuutustavan sisällön määrittämiseen. Perustana toimivat HL ja sen esityöt. Tukevina argumentteina käytetään alan itsesääntelyä sekä hyvää hallintoa ja hyvää vakuutustapaa käsittelevää oikeuskirjallisuutta.

¹⁰⁹ Laakso 2012, s. 318.

¹¹⁰ Siltala 2003, s. 282.

3 VAKUUTUSYHTIÖN HALLINTOLAIN MUKAISESTA NEUVONTAVELVOLLI- SUUDESTA JA SEN ONGELMAKOHDISTA

3.1 Hallintolain soveltuvuudesta liikennevakuutukseen

3.1.1 Lakisääteisen liikennevakuuttamisen taustaa

Ensimmäinen liikennevakuutuslaki säädettiin Suomessa huomattavasti myöhemmin kuin muissa Pohjoismaissa. Sen säätämistä edelsi hidas kehitys autojen palovakuutuksesta vapaaehtoiseen autovakuutukseen. Liikennevakuutuslain säätämistä perusteltiin 1924 annetussa lakiesityksessä korvausvelvollisuuden laajentamisella syyllisyyttä laajemmaksi. Ensimmäinen liikennevakuutuslaki eli laki moottoriajoneuvoliikenteestä johtuvan vahingon vastuusta (148/1925) annettiin vuonna 1925, ja vakuutuksia myönsi tuolloin yhdeksän suomalaista vakuutusyhtiötä.¹¹¹ Liikennevakuutuslain laajuutta muutettiin vuonna 1937, kun säädettiin autovastuulaki (408/1937). Korvaus ulotettiin ulkopuolisten henkilövahinkoihin, ja lain säätämisestä eteenpäin liikennevakuuttamista hoitavalla vakuutusyhtiöllä tuli olla valtioneuvoston myöntämä toimilupa. Toimiluvan saaneita yhtiöitä edellytettiin myös muodostamaan Liikennevakuutusyhdistys-niminen järjestö (nyk. LVK), jonka säännöt sosiaaliministeriö vahvisti.¹¹² Vuoden 1937 toimilupavaatimuksesta eteenpäin valtiovalta on valvonut liikennevakuuttamista. Liikennevakuuttamisen sosialisoinnista on keskusteltu sen historiassa useampaan otteeseen, mutta aina on päädytty siihen, että vakuutusyhtiöissä toiminta voidaan järjestää joustavammin ja tehokkaammin kuin valtionlaitoksessa.¹¹³ Lakisääteinen liikennevakuutus on siis valtion vakuutusyhtiöille luovuttamaa liiketoimintaa, joten ei voida pitää mahdollottomana sitä, etteikö liikennevakuuttamisen sosialisointi nousisi keskusteluun myös tulevaisuudessa.

Liikennevakuutuksen periaatteet ovat lähellä sosiaalivakuutuksen periaatteita. Sosiaalivakuutuksen tavoitteena on turvata toimeentulo ja kustannukset lainsäädännössä määritellyissä henkilöriskitilanteissa.¹¹⁴ Liikennevakuutuksessa voidaan katsoa olevan samankaltaisia piirteitä, mutta erona perinteiseen sosiaalivakuutukseen myös syyttömän osapuolen omaisuusvahingot

¹¹¹ Karppinen 1975, s. 20–21.

¹¹² Karppinen 1975, s. 47–49.

¹¹³ Karppinen 1975, s. 70–73.

¹¹⁴ Havakka et al. 2012, s. 19.

kuuluvat korvattavien vahinkojen piiriin. Liikennevakuutus on ensisijainen korvauksensuorittaja lähes kaikkiin muihin lakisääteisiin etuuksiin nähden. Poikkeuksena pääsääntöön lakisääteinen tapaturmavakuutus on kuitenkin ensisijainen korvauksensuorittaja liikennevakuutukseen nähden, joten sen osalta liikennevakuutuksen korvaukset yhteen sovitetaan.¹¹⁵ Ensisijaisuudella tarkoitetaan sitä, että kyseisestä vakuutuksesta maksetut korvaukset katsotaan vähennyksiksi toissijaisissa vakuutuksissa. Toissijaista vakuutusta hoitavat vakuutusyhtiöt ohjaavat vakuutetut usein ensisijaiseen yhtiöön ennen kuin käsittelevät asian itse.¹¹⁶ Eräs syy, jonka vuoksi sosiaalivakuutus on säädetty pakolliseksi, on estää ihmisiä laiminlyömästä omaa toimeentuloturvaansa liikenneturvien osalta.¹¹⁷ Liikennevahingot, joissa syntyy henkilövahinkoa, ovat riskitehtäviä loukkaantuneen toimeentulon kannalta. Liikennevakuutuksen muodostama toimeentuloturva kuuluu sosiaaliturvan erityisturviin, joilla pyritään säilyttämään loukkaantuneen ansiotaso. Kyse on vakuutusosoikeudellisesta täyden korvauksen periaatteesta.¹¹⁸ Lakisääteisellä liikennevakuutuksella on selkeä julkinen intressi, minkä vuoksi on tärkeää arvioida HL:n soveltuvuutta liikennevakuutuksen hoitamiseen.

3.1.2 Hallintolain yleinen soveltuvuus liikennevakuuttamiseen

Arvioitaessa HL:n soveltuvuutta lakisääteiseen liikennevakuuttamiseen on tärkeää määritellä hallintoasian ja julkisen hallintotehtävän käsitteet, joita on käyty läpi kappaleessa 2.2.1. On myös olennaista määrittää, millaista julkista valtaa liikennevakuutuksen hoitamiseen sisältyy, jotta voidaan arvioida HL:n soveltuvuutta siihen. Julkisten hallintotehtävien perusfunktioiksi voidaan aiempaan viitaten määrittää tehtävät, joissa julkinen valta velvoittaa ja rajoittaa, oikeuttaa ja myöntää, valmistelee ja panee täytäntöön, määrää ja ohjaa, valvoo ja tarkastaa, suojellee ja pelastaa sekä palvelee ja huolehtii.¹¹⁹ Luettelo on vain suuntaa-antava, mutta sen pohjalta on mahdollista pohtia vastaavia ominaisuuksia lakisääteisen liikennevakuutuksen hoitamisessa. Esimerkiksi vakuutusyhtiö velvoittaa vakuutuksenottajaa käyttämään vakuutustaan, mikäli tämä on lain mukaan korvausvelvollinen. Vakuutusyhtiö on velvollinen käsittelemään

¹¹⁵ Eskuri et al. 2012, s. 139.

¹¹⁶ Havu 2008, s. 968.

¹¹⁷ Havakka et al. 2012, s. 30.

¹¹⁸ Koskinen 2006, s. 2.

¹¹⁹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 183.

tietoon tulleen vahingon myös ilman vakuutuksenottajan vahinkoilmoitusta, eikä vakuutuksenottaja voi estää liikennevakuutuksen käyttöä¹²⁰. Ilman lakisääteistä liikennevakuutusta ajoneuvoa ei saisi käyttää liikenteeseen, mikä osoittaa lakisääteiseen liikennevakuutukseen liittyvän rajoittamisfunktion. Oikeuttamisfunktio toteutuu henkilövahinkoa kärsineen oikeutena korvauksiin sekä syyttömän osapuolen oikeutena omaisuusvahinkokorvauksiin aiheuttajan liikennevakuutusyhtiöltä. LVL 10 §:n mukaan vakuuttamattomien ajoneuvojen osalta korvauksen suorittaa LVK.

Lakisääteistä liikennevakuutusta hoitaessaan vakuutusyhtiöiden voidaan katsoa ohjaavan vakuutustenottajien toimintaa bonusjärjestelmällä. Järjestelmä kannustaa turvalliseen liikennekäyttäytymiseen myöntämällä alennusta liikennevakuutusmaksuista vahingottomien vuosien perusteella (Bonusasetus, 512/11.6.2002). Vaikka vakuutusyhtiö ei sanan varsinaisessa merkityksessä suojele vahingonkärsinyttä, voidaan kuitenkin katsoa, että vakuutusyhtiö suojelee henkilövahinkokärsineen toimeentuloa sekä syyttömän osapuolen omaisuutta. Keravuori-Rusasen esittämistä julkisen vallan funktioista vain valvominen, tarkastaminen ja pelastaminen eivät lakisääteisen liikennevakuutuksen yhteydessä saa merkitystä.¹²¹

Liikennevakuutuksen hoitamisessa julkisen vallan käyttämistä puoltaa käsitys siitä, että julkista valtaa käyttävällä tulee olla jonkinlainen itsenäinen asema ja lainsäädäntöön perustuva toimivalta yksipuoleisesti määrätä tai vaikuttaa yksityisten henkilöiden tai yhteisöjen asemaan. Lakisääteisen toimintavelvoitteen rikkomisesta voi joutua vahingonkorvausvastuuseen.¹²² Myös LVK:n laatimassa korvaustoiminnan yleisohjeessa katsotaan lakisääteisen liikennevakuutuksen korvaustoiminta julkisen tehtävän hoitamiseksi. Ohjeen mukaan julkisen tehtävän hoitamisesta seuraa se, että lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta sovelletaan liikennevakuutusyhtiöihin.¹²³

¹²⁰ HE 190/2001, s. 4.

¹²¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 183.

¹²² Keravuori-Rusanen 2008, s. 123 ja KKO 2001:93, jonka perusteella lakisääteisen toimintavelvoitteen laiminlyönti voi johtaa vahingonkorvausvastuuseen. ks. myös 4.3.2.

¹²³ LVK 2012.

Liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistusta valmisteleva työryhmä (LiVa-työryhmä) totesi jo prosessin alkuvaiheessa antamassaan selvityksessä, että säädännöllisen ympäristön selkeyttämiseksi olisi tärkeää säätää vakuutusyhtiöiden, vakuutusyhdistysten sekä LVK:n hoitavan julkista hallintotehtävää niiden käsitellessä lakisääteiseen liikennevakuutukseen liittyviä asioita.¹²⁴ Myös EOA:n toimivaltaa arvioivassa tutkimuksessa todettiin, että vakuutusyhtiöiden voidaan katsoa kuuluvan EOA:n toimivaltaan ainakin rekisteröijän tehtävää hoitaessaan sekä myöntäessään lakisääteistä liikennevakuutusta.¹²⁵ Liikennevakuuttamisen julkisoikeudellista luonnetta tukee se, että julkisoikeudellisten saatavien ulosotto ei vaadi tuomiota tai erillistä ulosottopäätöstä. Näihin lukeutuvat myös pakollisista vakuutuksista johtuvat vakuutusmaksut, kuten liikennevakuutusmaksu.¹²⁶ Myös julkisuuslain soveltamisalan määritelmä tukee lakisääteisen liikennevakuuttamisen julkisen tehtävän luonnetta, sillä soveltamisalan piiriin lukeutuvat esimerkiksi yksityiset eläkevakuutusyhtiöt lakisääteisiä eläkepäätöksiä tehdessään.¹²⁷ Mäenpää on esittänyt, että HL:a ei pääsääntöisesti sovelleta yksityisen yhdistyksen, yhtiön tai muun yhteisön toimintaan, vaikka toiminnassa tehtäisiin merkittäviä päätöksiä kohteen etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien suhteen. Vain silloin, kun kyseessä oleva yksityinen toimija hoitaa julkista hallintotehtävää, HL:n säännöksiä sovelletaan tämän toimintaan.¹²⁸

Julkisen tehtävän käsitteeseen on katsottu laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä kuuluvan kaikkien perinteisesti julkiselle hallinnolle kuuluvien tehtävien sekä sellaisten tehtävien, joiden hoitaminen perustuu lakiin.¹²⁹ Esimerkiksi yksityisten vakuutuslaitosten toimintaa on pidetty julkisen tehtävän hoitamisena silloin, kun ne hoitavat lakisääteisiä korvauksia, tukia ja eläkeitä.¹³⁰ Ratkaisussa KHO 2003:57 todettiin, että vakuutusyhtiö käyttää JulkL 4.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla julkista valtaa eläkepäätöksiä tehdessään. Lakisääteistä liikennevakuutusta hoitettaessa julkisen vallan käyttämisen voidaan päätellä pääasiassa tapahtuvan korvauspäätöksiä tehtäessä, niihin liittyvistä eduista ja oikeuksista päätettäessä. Voidaan myös katsoa, että liikennevakuutusyhtiön kanssa julkista valtaa käyttää LiikVL, jonka antamat ratkaisusuositukset käy-

¹²⁴ STM 2007, s. 18.

¹²⁵ Sarja 2001, s. 19.

¹²⁶ Laakso 2013, s. 48–49.

¹²⁷ Laakso 2013, s. 48.

¹²⁸ Mäenpää 2008b, s. 52.

¹²⁹ EOA 22.5.2001 D 2432/4/99. Keravuori-Rusanen 2008, s. 143.

¹³⁰ Kts. OKA:n toimivallasta työttömyyskassa-asioissa OKA 16.9.1993 1121/1/92 ja OKA 5.8.1997 522/1/96.

tännössä johtavat aina vakuutusyhtiön ratkaisemaan korvausasian suosituksen mukaisella tavalla. Vaikka lautakunnan antamat ratkaisut eivät ole sitovia, ohjaavat ne merkittäväällä tavalla päätöksentekijän harkintavaltaa.¹³¹ Mikäli ratkaisusuosituksen on voitu tosiasiallisesti osoittaa velvoittavan päätöksentekijää, on vahingonkorvausoikeudellisessa oikeuskäytännössä ratkaisusuositusten antaminen rinnastettu julkisen vallan käyttämiseen.¹³²

Vaikka liikennevahinkojen korvaustoiminnan katsotaankin olevan julkisen tehtävän hoitamista ja HL:n soveltuvan siihen, ei liikennevahinkoa koskevaa yksittäistä korvausasiaakaan voida pitää aukottomasti hallintoasiana. Yksittäisessä korvausasiassa on kyse enemmän yksityisoikeudellisesta vahingonkorvausasiasta, johon liikennevakuutuslainsäädännön perusteella sovelletaan vahingonkorvauslakia (31.5.1974/412, VahL).¹³³ Tätä puoltaa se, että muutosta liikennevakuutusyhtiön korvauspäätökseen voidaan hakea joko LiikVL:lta tai asiakas voi viedä asian suoraan käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Liikennevahinkoasiaakaan ei siis käsitellä hallinto-oikeudessa.¹³⁴ Eskurin mukaan esimerkiksi hallintoasiassa noudatettavat menettelysäännökset eivät sellaisenaan sovellu liikennevahinkoasioihin.¹³⁵ Tämä voidaan kuitenkin kyseenalaistaa, sillä esimerkiksi HL:n 5 luvun asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset, joihin kuuluvat käsittelyn viivytyksettömyys (23 §) ja esteellisyysäännökset (27–29 §), voisivat tulla sovellettaviksi liikennevakuutukseen myös sellaisenaan.¹³⁶ Kuitenkin HL:n menettelysäännöksiä sovelletaan vain hallintoasioiden käsittelyyn, joten menettelysäännösten soveltuminen liikennevakuutukseen on todettavissa hallintoasian käsitteen määrittelyn kautta.¹³⁷

Myös STM:n laatimassa ehdotuksessa hallituksen esitykseksi edellytetään uudelta liikennevakuutuslailta selvennystä siihen, miten HL:n ja VSL:n menettelysäännöksiä tulisi tarkoituksenmukaisesti soveltaa liikennevakuutuksen hoitamiseen.¹³⁸ Sovellettavaksi tulevat ainakin PL 21 §:n vaatimus viivytyksettömästä käsittelystä mutta esimerkiksi muutoksenhakumenettelyt eroavat liikennevakuutusasioissa hallintoasioiden muutoksenhausta. Yleisesti hallintoasian

¹³¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 128 ja STM 2011b, s. 8.

¹³² Kts. KKO 1995 T 2344.

¹³³ Eskuri et al. 2012, s. 124.

¹³⁴ LVK 2014b.

¹³⁵ Eskuri et al. 2012, s. 124. Ks myös STM 2011b, s. 15.

¹³⁶ ks. Mäenpää 2013, s. 304.

¹³⁷ Mäenpää 2013, s. 301.

¹³⁸ STM 2011b, s. 18.

muutoksenhakua sääntelee hallintolainkäyttölaki (26.7.1996/586), mutta liikennevakuutuksen osalta muutosta haetaan ensin vapaaehtoisesti LiikVL:sta. Asia on mahdollista viedä myös käräjäoikeuden käsiteltäväksi joko riita- tai rikosasiana.¹³⁹ HL:a koskevan hallituksen esityksen perusteella HL:a sovellettaisiin suurelta osin vain kirjalliseen hallintoasian käsittelyyn eli hallintopäätöksen tekemiseen.¹⁴⁰ Hallintovaliokunta kuitenkin poikkesi hallituksen esityksen perusteluissa esitetystä tulkinnasta korostamalla laaja-alaista ja yhtenäistä HL:n soveltamista.¹⁴¹ Eduskunta on hyväksynyt HL:n yhteydessä hallintovaliokunnan tulkinnan lain yhtenäisestä soveltamisesta.¹⁴² Koska hallintovaliokunta on tulkinnut HL:n soveltamista laaja-alaisesti, sille, etteivät yksittäiset liikennevahinkojen korvausasiat olisi hallintoasioita, ei tarvitse antaa suurta merkitystä.

3.2 Hallintolaki vakuutustoiminnassa ja neuvontavelvollisuuden kehittyminen

3.2.1 Hallintolain soveltumisen ilmeneminen vakuutusyhtiöissä

Suomalaisen sosiaalivakuutusjärjestelmän ominaispiirre on, että lakisääteistä sosiaalivakuutusta ovat jo 1960-luvulta lähtien hoitaneet eläkevakuutusyhtiöiden lisäksi toimiluvan saaneet yksityiset vakuutusyhtiöt. Lakisääteisiä vakuutuksia hoitavien vakuutusyhtiöiden vakuutus- tuotteet ja rahoitus eroavat vapaaehtoisia vakuutuksia hoitavien yhtiöiden tuotteista ja rahoituksesta. Myös pohjoismaisessa kontekstissa Suomen sosiaalivakuutusjärjestelmä eroaa muiden maiden pääsääntöisesti viranomaisorganisaation piirissä järjestetyistä lakisääteisten vakuutusten järjestelmistä.¹⁴³

Lakisääteisten vakuutusten osalta vakuutusyhtiöihin sovelletaan HL:a. Lakisääteisiä vakuutuksia ovat eläkevakuutus, tapaturmavakuutus, liikennevakuutus, potilasvakuutus ja ympäristövahinkovakuutus. Lakisääteiseen eläkevakuutukseen kuuluvat työeläkevakuutus, kansaneläke ja takuueläke. Näistä kaksi viimeistä rahoitetaan verovaroin, kun taas työeläkevakuutuksen työn-

¹³⁹ Eskuri et al. 2012, s. 148–158.

¹⁴⁰ HE 72/2002 vp, s. 45–46.

¹⁴¹ HaVM 29/2002 vp, s. 5.

¹⁴² Mäenpää 2008b, s. 28.

¹⁴³ Keravuori-Rusanen 2008, s. 204–205.

antaja ottaa työntekijöilleen, ja yrittäjä itselleen. Eläkettä maksetaan vakuutetuille työkyvyttömyyden, vanhuuden ja puolison tai vanhemman kuoleman vuoksi. Kaikki Suomessa vakituisesti asuvat ovat vakuutettuja sairauden varalta. Sairausvakuutuksen rahoittajina toimivat työnantajat, työntekijät sekä valtio, ja vakuutuksesta maksetaan vakuutetulle sairaus- ja vanhempainpäivärahoja, lääke- ja matkakorvauksia sekä yksityisten lääkäripalvelujen kustannuksia. Kaikki suomalaiset ovat myös lakisääteisesti vakuutettuja työttömyyden varalta ja vakuutuksen rahoittajina toimivat samat tahot kuin sairausvakuutuksessa. Lakisääteisesti tapaturmavakuutettuja ovat kaikki työntekijät. Vakuutus korvaa kulut ja ansionmenetykset, jotka ovat seurausta työtapaturmasta tai ammattitaudista. Potilasvakuutuksen ovat velvollisia ottamaan kaikki terveyden- tai sairaanhoitotoimintaa harjoittavat tahot ja vakuutuksesta korvataan potilaalle toiminnassa aiheutetut vahingot. Lakisääteisen ympäristövakuutuksen ovat velvollisia ottamaan yritykset, jotka tarvitsevat toimintansa harjoittamiseen ympäristöviranomaisen luvan.¹⁴⁴

Lakisääteisille vakuutuksille on yhteistä se, että niillä pyritään turvaamaan yksilön toimeentulo tai, että niillä on yleistä kansalaisten hyvinvointia edistäviä piirteitä. Näitä vakuutuksia hoitaessaan vakuutusyhtiöt joutuvat huomioimaan HL:n ja JulkL:n toiminalle asettamat vaatimukset.¹⁴⁵ Vakuutusyhtiöt joutuvat esimerkiksi lakisääteisiä vakuutuksia hoitaessaan huomioimaan HL:n 2 luvun hyvän hallinnon perusteet, joita sovelletaan kaikenlaisien hallintotehtävien hoitamiseen.¹⁴⁶ Hallintotehtävä-käsitettä käsitellään tarkemmin kappaleessa 2.2.1. Hyvän hallinnon takeet, joita ovat käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus perusteltuun päätökseen ja oikeus muutoksenhakuun turvataan perustuslailla (PL 21.2 §). Myös muut hyvän hallinnon takeet on turvattu lainsäädännöllä. Näitä ovat esimerkiksi palveluperiaate (HL 7§), neuvonta (HL 8 §), käsittelyn viivytyksettömyys (HL 23 §), oikeus tulla kuulluksi (HL 34§) ja oikeus saada perusteltu päätös (HL 45 §).

Lakisääteisten vakuutusten erityislaeissa on jo huomioitu joitakin HL:n sääntelyn vaatimuksia. Seuraavassa on vertailtu muutamia HL:n kohtia ensin työtapaturmavakuutuslakiin ja sen jälkeen tutkielman kohteena olevaan LVL:in. Työtapaturmalaisissa säädetään 41b §:ssä vakuutuk-

¹⁴⁴ STM 2014.

¹⁴⁵ Mäntyniemi 2004, s. 1–2.

¹⁴⁶ Mäenpää 2008b, s. 27.

senantajan velvollisuudesta antaa päätös viipymättä, ja myös HL 23 §:ssä säädetään vaatimuksesta käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä. HL 31 §:ssä asetetaan viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille selvittämisvelvollisuus, joka tarkoittaa viranomaisen velvollisuutta hankkia tarvittavat tiedot asian selvittämiseksi. Samaa asiaa sivutaan myös työtapaturmalaissa, jonka 41a.2 §:ssä säädetään vakuutuksenantajan velvollisuudesta ryhtyä tarpeellisiin toimiin korvausasian vireille tuloa varten. HL 7 luvussa säädetään asian ratkaisemisesta. Luku nostaa esille kysymyksen siitä, onko lakisääteistä vakuutusta hoitavien vakuutusyhtiöiden annettava kaikki päätöksensä kirjallisena? Tämä on kuitenkin ahdas tulkinta lainkohdasta. Entä mikä on HL 44.1 § 1 k:n velvoittavuus ilmoittaa ratkaisun tekijän nimi asiakkaalle? Mitkä ovat perusteet sille, että kirjallinen korvauspäätös annettaisiin vain asiakkaan sitä vaatiessa? Vaikka HL:n voidaan katsoa soveltuvan lakisääteisten vakuutusten hoitamiseen soveltuvien osin, näiden soveltuvien osien määrittäminen ei kuitenkaan ole yksiselitteistä.¹⁴⁷

STM:n työryhmä on todennut liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyvässä mietinnössään, että liikennevakuutuslainsäädännössä olisi tarpeen poiketa joistakin HL:n säännöksistä. Tämän taustalla vaikuttaa liikennevakuutuksen massaluonne, koska esimerkiksi HL:n tiedoksiantomenettelyyn liittyvät säännökset eivät täysin palvele liikennevakuutustoiminnan tarkoituksenmukaisuutta.¹⁴⁸ Tiedoksiantomenettelyn voidaan katsoa soveltuvan myös liikennevakuuttamiseen, sillä poikkeuksesta ei ole säädetty erityislainsäädännössä. Poikkeukset HL:n sääntelystä tulisi nimittäin säätää laissa. Mikäli liikennevakuutuslainsäädännössä jonkin asia jäisi aukolliseksi, voisi olla mahdollista käyttää HL:a täydentävästi. Liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistuksen toteutuessa LVL olisi tiiviimmässä yhteydessä HL:iin ja sen oikeusperiaatteisiin, jos uudessa laissa otettaisiin kantaa siihen, miltä osin HL soveltuu liikennevakuuttamiseen.¹⁴⁹ Nyt HL:n soveltaminen liikennevakuutuksen osalta perustuu muun muassa alan sisällä tehdyille tulkinnoille ja OKA:n ja EOA:n ratkaisuille.

Liikennevahingon korvauskäsittelyssä HL:a voidaan katsoa sovellettavan useassa vaiheessa. Seuraavassa on nostettu esille muutamia tällaisia tilanteita, jotka soveltuvat monesti myös mui-

¹⁴⁷ STM 2007, s. 20.

¹⁴⁸ STM 2007, s. 3.

¹⁴⁹ STM 2011b, s. 2.

den lakisääteisten vakuutusten korvauskäsittelyyn. Saadessaan tiedon liikennevahingosta vakuutusyhtiöllä on velvollisuus aloittaa käsittely asian selvittämiseksi. Vaikka asianomaisia on käsittelyn aikana kuultava, ei esimerkiksi syyllisen osapuolen passiivisuus estä korvausratkaisun tekemistä.¹⁵⁰ VSL 62 ja 64 §:ssä säädetään muista vakuutetuista, joiden hyväksi omaisuutta koskeva vakuutus on voimassa. Pääsääntöisesti vapaaehtoinen vakuutus on voimassa vain vakuutetun hyväksi, ellei vakuutusehdoissa tai vakuutussopimuksessa sovita toisin.¹⁵¹ VSL 62 §:n mukaan irtaimen omaisuuden vakuutuksessa vakuutettuina pidetään omistajaa, omistuksenpidätysehdoin omaisuuden ostanutta, panttioikeuden ja pidätysoikeuden haltijaa sekä sitä tahoa, johon omaisuutta koskeva vaaranvastuu kohdistuu. Vapaaehtoisissa vakuutuksissa täysin ulkopuolisella henkilöllä ei siis ole oikeutta vaatia korvausta toisen osapuolen vakuutuksesta. Esimerkki tilanteesta, jossa ulkopuolinen voisi haluta vaatia korvauksia aiheuttajan vakuutuksesta, on kun polkupyöräilijä törmää autoon ja on syyllinen kolariin. Polkupyöräilijä voi hakea korvauksia autoilijalle omasta vastuuvakuutuksestaan. Jos pyöräilijä ei halua käyttää vastuuvakuutustaan, ei autoilija voi hakea itsenäisesti korvauksia pyöräilijän vastuuvakuutuksesta.¹⁵²

PL:n menettelyllisiin perusoikeuksiin kuuluu myös oikeus asian käsittelyyn asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä joko toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa (PL 21.1 §). PL:ssa säädetään myös, että jokaisella on oikeus perusteltuun päätökseen, oikeus tulla kuulluksi ja oikeus käsittelyn julkisuuteen (PL 21.2 §). Voidaan siis tulkita, että liikennevakuutusta hoitaessaan vakuutusyhtiön tulee valita tulkintavaihtoehto ja toimintatavat sen mukaan, että ne edistävät parhaiten perusoikeuksien toteutumista.¹⁵³ HL 23 § velvoittaa viranomaista käsittelemään tälle vireille tulleen asian asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Julkisoikeudellinen lainalaisuusperiaate eroaa hallinnon lakisidonnaisuudesta siinä, että lainalaisuusperiaatteen mukaan julkiselle vallalle täytyy löytyä perusta eduskunnan säätämästä laista, kun taas lakisidonnaisuuden perusteella julkisessa toiminnassa on noudatettava myös muuta voimassa olevaa oikeutta.¹⁵⁴ Lainalaisuusperiaate koskee vakuutusyhtiöitä vain lakisää-

¹⁵⁰ HE 190/2001, s. 4.

¹⁵¹ Eskuri 2003, s. 147.

¹⁵² Fine 2014a.

¹⁵³ Laakso 2013, s. 36.

¹⁵⁴ Mäenpää 2013, s. 141.

teisten vakuutusten osalta. Periaatteen mukaan päätöksen tulee perustua voimassa olevaan lakiin. Se, vaikuttaako hyvä vakuutustapa liikennevakuuttamisessa, voi olla ristiriidassa lakisidonnaisuuden kanssa vain, jos hyvän vakuutustavan katsotaan eroavan HL:n liikennevakuuttamiselle asettamista vaatimuksista. Aiheuttaako hermeneuttinen jatkumo¹⁵⁵ hyvän vakuutustavan kehittyessä sen, että hyvä vakuutustapa kehittyy kauemmaksi HL:sta? Toisaalta lakisidonnaisuuden tarkoittama noudatettava laki on käsitettävä laaja-alaisesti, sillä sen voidaan katsoa koskevan kaikkia voimassaolevia oikeusnormeja ja koko oikeusjärjestystä.¹⁵⁶

3.2.2 Neuvontavelvollisuuden kehittyminen yleishallinto-oikeudessa

Yleishallinto-oikeudella tarkoitetaan niitä oikeudellisia sääntelykokonaisuuksia sekä yleisiä oikeusperiaatteita ja oppeja, jotka liittyvät julkisen hallinnon organisointiin, hallinnon ja yksityisten välisiin suhteisiin, hallinnolliseen päätöksentekoon ja toimintaan sekä hallinnollisia päätöksiä koskeviin toimeenpano-, valvonta-, oikaisu-, ja muutoksenhakujärjestelmiin.¹⁵⁷ Organisatorisesti yleishallinto-oikeuteen kuuluvat valtion-, kunnallis- sekä välillisen julkisen hallinnon kentät. Asiallisesta näkökulmasta yleishallinto-oikeuden alaan kuuluu viranomaisen toiminta kaikissa niissä muodoissa, joissa on kyse julkisen vallan käyttämisestä ja julkisten tehtävien hoitamisesta.¹⁵⁸ Tämän perusteella myös lakisääteinen liikennevakuuttaminen kuuluu yleishallinto-oikeuden alaan.

Vanhassa HMenL:ssa pyrittiin vakiinnuttamaan lainsäädännön avulla menettelytapoja, joita yleisesti pidettiin hallintoperiaatteina. HMenL:n voimassaoloaikana haluttiin antaa virkamiehille tosiasiallista harkintavaltaa.¹⁵⁹ HMenL:a säädettäessä neuvontavelvollisuudelle haettiin sisältöä, mutta sitä ei määritetty erityisen tarkasti. Vanhan HMenL:n valmisteluvaiheessa neu-

¹⁵⁵ Tolonen 2003, s. 8–9. Hermeneuttinen jatkumo tarkoittaa tilannetta, jossa käytäntö muokkautuu toiminnassa ja muodostaa uuden lähtökohdan, joka muokkautuu ja niin edelleen. Oikeuden voidaan katsoa kehittyvän silloin, kun oikeuslähteitä käytetään.

¹⁵⁶ Mäenpää 2013, s. 141.

¹⁵⁷ Laakso 2013, s. 1.

¹⁵⁸ Laakso 2013, s. 1.

¹⁵⁹ Kuusikko 2000, s. 182 ja HE 88/1981, s. 11.

vontavelvollisuuden katsottiin liittyvän erityisesti yksityisen oikeusturvaan ja sen katsottiin parantavan oikeusturvaa parantamalla yhdenvertaisuutta sekä hallinnon tehokkuutta.¹⁶⁰ Hallituksen esityksessä hallintolaiksi esitettiin neuvontavelvollisuuden laajentamista ja velvoitettiin viranomaista ohjaamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen neuvontavelvollisuuden perusteella. Nämä asiat kirjattiin myös HL:in. Esityksessä määriteltiin neuvontavelvollisuuden ulottuvan tarvittaessa myös aineelliseen neuvontaan menettelyllisen neuvonnan lisäksi.¹⁶¹ Myös OKA ja EOA ovat tulkinneet jo HMenL:n aikana useissa ratkaisuisaan aineellisen neuvonnan ulottuvan neuvontavelvollisuuden piiriin. Ratkaisujen taustalla ovat vaikuttaneet hyvään hallintoon kuuluvan hyvän hallintotavan noudattamisen periaatteet.¹⁶²

Kuusikko on määritellyt HMenL:n voimassaoloaikana neuvonnan koskevan asian vireillepanoa ja käsittelyyn liittyvien neuvojen antamista sekä asiakkaan kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaamista.¹⁶³ Neuvontavelvollisuuteen kuuluu myös opastus toimivaltaisen viranomaisen löytämiseksi.¹⁶⁴ HL:n mukainen neuvonta voi koskea niin asian vireillepanoa kuin myös asian käsittelyä. Vireillepanoon liittyvää neuvontaa on esimerkiksi muodollisten vaatimusten kuten määräaikaisten selvitysten tai saatavilla olevien palveluiden selvittäminen asiakkaalle. Käsittelyyn liittyvää neuvontaa ovat eri käsittelyvaiheiden menettelytapojen sekä käsittelyajasta, palvelujonoista, asiakirjojen täydentämisestä sekä muutoksenhakuoikeudesta kertominen. Myös menettelyllisten oikeuksien kertominen asiakkaalle liittyy käsittelyä koskevaan neuvontaan. Neuvonta voi koskea myös viranomaisen käytäntöjä ja mahdollisia vakiintuneita tulkintalinjoja.¹⁶⁵ Kuusikon mukaan neuvontavelvollisuuden rajoittuminen vain vireillepanoon ja käsittelyvaiheeseen merkitsisi ahtaasti tulkittuna sitä, että hallinnonalan ulkopuolelle jäävä neuvonta olisi vain palveluperiaatteen mukaista. EOA ei kuitenkaan ole tulkinnut neuvontavelvollisuutta näin suppeasti, vaan on pikemminkin katsonut neuvontavelvollisuuden ulottuvan jopa asiakkaan ohjaamiseen toiselle hallinnon alalle ja mahdollisesti myös hallinnon ulkopuolelle.¹⁶⁶

¹⁶⁰ Oikeusministeriö 1997, s. 15.

¹⁶¹ HE 72/2002, s. 57.

¹⁶² HE 72/2002, s. 13.

¹⁶³ Kuusikko 2000, s. 241–246.

¹⁶⁴ Mäenpää 2008b, s. 154.

¹⁶⁵ Mäenpää 2008b, s. 154–155.

¹⁶⁶ Kuusikko 2000, s. 242 ja EOA 19.9.1991 D 515/4/90.

Oikeusvaltioperiaatteen funktiota ei ole rajattu vain viranomaisen toimintaan, vaan valtiosäännön voidaan katsoa edellyttävän, että myös viranomaiskoneiston ulkopuolisen harjoittama julkinen hallinto tulee saattaa vastaavanlaisten periaatteiden alaiseksi.¹⁶⁷ Hallintotehtävät eroavat toisistaan sisällön ja vaikutusten osalta, eikä kaikkia HL:n säännöksiä sovelleta sellaisenaan hallintotehtävien hoitamiseen. Lisäksi osa HL:n säännöksistä on säädetty koskemaan ensisijaisesti hallintoasian käsittelyssä noudatettavaa kirjallista menettelyä. Silti voidaan katsoa ainakin hyvän hallinnon perusteita määrittävän 2 luvun säännösten soveltuvan kaikenlaiseen hallintotehtävien hoitamiseen.¹⁶⁸ Jo HMenL:n voimassaollessa sen 4 §:n neuvontavelvollisuuden katsottiin konkretisoivan PL:n hyvän hallinnon vaatimusta, asianmukaista päätöksentekoa sekä palveluperiaatteen toteutumista. Koska näiden säännösten ja periaatteiden voidaan katsoa olevan osittain päällekkäisiä, horjuttavat ne terminologian käyttöä. Esimerkiksi HMenL:n voimassaoloaikana neuvontavelvollisuudelle oli löydettävissä säännöspohja, mutta sitä voitiin pitää myös hyvän hallintotavan ja palveluperiaatteen mukaisena ilman selvää oikeudellista velvoitetta.¹⁶⁹

HL:n mukainen neuvontavelvollisuus koskee asian koko käsittelyä, joten neuvontaa on tarpeen vaatiessa annettava koko käsittelyprosessin ajan. Esimerkiksi asiakkaan esittäessä selvitystä vaatimuksensa perusteista (HL 31.2 §) on viranomaisen neuvottava asiakasta tarpeellisen selvityksen saamiseksi.¹⁷⁰ Neuvontavelvollisuus ei kuitenkaan ulotu käsittelyn osalta asiakkaan näkökulmasta ihanteellisimman ratkaisun selvittämiseen eikä taloudellisimman tai muuten parhaimman ratkaisun analysoimiseen. Mäenpään mukaan esimerkiksi lomakkeen täyttäminen asiakkaan puolesta ei ole oikeutettua. Korvauskäsittelyssä tämä on kuitenkin mahdollista puhelinkorvauksessa, jossa asiakas kertoo puhelimitse vahinkoilmoituksen tiedot ja käsittelijä täyttää ne järjestelmään.¹⁷¹ Neuvontavelvollisuuteen kuuluu myös viranomaisen vastausvelvollisuus, johon OKA:n mukaan kuuluu asiallisiin kysymyksiin viivytyksettä vastaaminen.¹⁷² Kun arvioidaan neuvonnan tarpeellisuutta, on ensin kiinnitettävä huomiota asiakkaan tosiasiallisiin

¹⁶⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 78.

¹⁶⁸ Mäenpää 2008b, s. 27.

¹⁶⁹ Kuusikko 2000, s. 180.

¹⁷⁰ Mäenpää 2008b, s.155.

¹⁷¹ Mäenpää 2008b, s.156.

¹⁷² OKA 3.5.2007 389/1/05 ja OKA 201.2006 395/1/04

valmiuksiin selviytyä asian hoitamisesta. Myös asian laadulle kuten sen monimutkaisuudelle ja vaikeudelle on annettava painoarvoa neuvonnan tarpeellisuutta arvioitaessa.¹⁷³

HL:n mukaisen neuvonnan tulee olla asiakkaille maksutonta (8.1 §). Neuvonnan maksuttomuutta on arvioitu erityisesti viranomaisten järjestämän puhelinneuvonnan osalta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (EAOA) on muutamassa Verohallintoa ja Ajoneuvohallintokeskusta koskevassa ratkaisussaan katsonut, ettei HL edellytä täysin maksutonta neuvontaa¹⁷⁴. Asiakaan vastuulle jäävät hänelle tavanomaisesti neuvonnan hankkimisesta aiheutuvat kustannukset. Puhelinpalvelun maksuttomuuden edellytyksenä on siis se, ettei palvelusta peritä palvelumaksua eikä viranomaisesta johtuvasta syystä normaalia puheluhintaa ylittäviä kustannuksia.¹⁷⁵

Kuten jo aiemmin on todettu, viranomaisen neuvontavelvollisuuden ulottumisen laajuus aineelliseen neuvontaan, eli koskeeko se tehtävän päätöksen sisältöä, on tulkinnanvarainen kysymys, eikä siihen ole annettu täsmällistä vastausta.¹⁷⁶ Käsittelyä koskevaan neuvontaan kuuluva aineellinen neuvonta ei sido asiassa päätösvaltaista viranomaista. Päätösvallan käyttöä rajoittavat yhdenvertaisuusperiaate, johdonmukaisen käytännön vaatimus sekä luottamuksensuojaperiaate, mutta viranomaisen voi tietyin edellytyksin muuttaa ratkaisukäytäntöään. Ennakkokäsitystä tulevasta ratkaisusta ei tulisi kertoa asiakkaalle epävarmoissa ratkaisutilanteissa.¹⁷⁷ Sekä menettelyllistä että aineellista neuvontaa koskevat asiakkaiden yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun vaatimukset.¹⁷⁸ Liikennevahingon käsittelijän tulisi HL:n neuvontavelvollisuuden perusteella kertoa asiakkaalle ennen varsinaisen korvauspäätöksen tekemistä, miten asia todennäköisesti tullaan ratkaisemaan. Päätösvaltaa rajoittavien periaatteiden vuoksi näin ei kuitenkaan tulisi toimia muutoin kuin selvissä tilanteissa.

¹⁷³ Mäenpää 2008b, s. 156–157.

¹⁷⁴ EAOA 23.6.2005 D 2069/4/04 ja EAOA 3.1.2005 D 382/2/04.

¹⁷⁵ Laakso et al. 2006, s. 151.

¹⁷⁶ Laakso et al. 2006, s. 154–155.

¹⁷⁷ Laakso et al. 2006, s. 154–156.

¹⁷⁸ Ks. EAOA 9.3.2004 D 576/4/02.

3.3 Neuvontavelvollisuus liikennevakuuttamisessa

3.3.1 Neuvontavelvollisuus liikennevahingon käsittelyprosessissa

Neuvonnan voidaan katsoa olevan tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei tehdä oikeudellisesti sitovia ratkaisuja tai velvoiteta asiakasta.¹⁷⁹ Julkista hallintotehtävää hoidettaessa neuvonta voi olla HL 8 §:ssä tarkoitettua menettelyllistä neuvontaa tai se voi perustua erityislainsäädäntöön.¹⁸⁰ LVL:ssa ei ole erityissäännöksiä neuvonnasta, joten liikennevakuutusta hoidettaessa tapahtuvan neuvonnan voidaan katsoa olevan HL 8 §:ssä tarkoitettua neuvontaa. Keravuori-Rusasen mukaan oikeusvaltioperiaatteen mukaisena lähtökohtana on pidetty sitä, että yksityinen voi luottaa viranomaisen antamiin neuvoihin ainakin oikeussäännösten soveltamisen ja tulkinnan osalta silloin, kun neuvonnan saamiseksi ei ole olemassa muita tahoja.¹⁸¹ Vaikka neuvontavelvollisuudesta säädetään HL:ssa ja sitä sovelletaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, ei viranomaisen antama neuvonta pääsääntöisesti sisällä julkisen vallan käyttöä.¹⁸² Viranomaisen antamien neuvojen sitovuus on ratkaisujen suhteen rajallista.¹⁸³

Liikennevahingon selvittely alkaa siitä, kun vakuutusyhtiö saa tiedon liikennevahingosta. Tieto voi tulla joko vakuutuksenottajalta, vastapuolelta (LVL 11a §), poliisilta, vastapuolen vakuutusyhtiöltä tai esimerkiksi sairaalalta. Vapaaehtoisten vakuutusten osalta on toisin, sillä VSL 62 §:n mukaan vahinkoilmoituksen voivat tehdä korvauksiin oikeutetut eli omistaja, omistuksenpidätysehdoon omaisuuden ostanut, pantti- ja pidätysoikeuden haltija sekä vaaran kantaja. Jos vakuutusyhtiö saa tiedon vahingosta joltakin muulta taholta, ei vahinkoilmoitusta katsota tehdyksi.¹⁸⁴ Mikäli vahinkotapahtumasta ja syyllisyydestä ei olla heti samaa mieltä, pyydetään osapuolia toimittamaan kirjalliset vahinkoilmoitukset vakuutusyhtiöön. Mahdolliset todistajat kirjataan ylös ja heiltä pyydetään lausunnot tarpeen vaatiessa.¹⁸⁵ Korvauskanne on LVL

¹⁷⁹ Mäenpää 2013, s. 417.

¹⁸⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s. 133.

¹⁸¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 133.

¹⁸² PeVL 11/2006 vp, s. 2 ja PeVL 20/2006 vp, s. 2.

¹⁸³ Mäenpää 2008b, s. 158.

¹⁸⁴ Hoppu – Hemmo 2006, s. 255.

¹⁸⁵ Eskuri et al. 2012, s. 124.

11 §:n mukaan laitettava vireille vakuutuksenantajaa vastaan kolmen vuoden sisällä ajankohdasta, jolloin vakuutuksenottaja tiesi vahingosta ja siitä, mikä yhtiö on vastuussa vahingosta tai hän menettää oikeutensa korvaukseen.

Korvauskäsittelyn alkuvaiheessa neuvonta koskee lähinnä vireillepanoa ja asiakkaan neuvontaa tarvittavien asiakirjojen ja selvitysten toimittamiseksi. Myös korvausprosessin läpikäyminen asiakkaan kanssa kuuluu neuvontavelvollisuuteen. Asiakkaan kanssa tulee käydä läpi esimerkiksi sijaisautomahdollisuudet, korvauksen vaikutus bonukseen sekä mahdollisuus saada korvauksia vastapuolen yhtiöstä. Vapaaehtoinen autovakuutus ei kuulu HL:n soveltamisalaan, joten HL:n neuvontavelvollisuudella ei voida velvoittaa neuvomaan asiakasta vapaaehtoisen kasvakuutuksen käyttämisen ja liikennevakuutuksen ratkaisun odottamisen vaikutuksista. Vapaaehtoisten vakuutusten osalta neuvontavelvollisuus voi kuitenkin liittyä hyvään vakuutustapaan (kts. luku 4).

Syyllisyydenjako ja korvauseruste selvitetään asianosaisten toimittamien vahinkoilmoitusten ja selvitysten perusteella. Liikennevakuutusyhtiön tulee ratkaista korvausvastuu itsenäisesti sille toimitetun selvityksen perusteella LVL:n ja VahL:n mukaisesti.¹⁸⁶ Hyvän vakuutustavan mukaan vakuutusyhtiöt eivät ole sidottuja asianosaisten väliseen sopimukseen, poliisin esitalkintaan tai syyttäjän syyteharkintaan.¹⁸⁷ Vakuutusyhtiön tulee neuvoa asiakasta tarpeen vaatiessa koko käsittelyprosessin ajan. HL:n mukainen neuvontavelvollisuus ei kuitenkaan ulotu asiakkaalle ihanteellisimman ratkaisun etsimiseen. Esimerkiksi asiakasta ei tule neuvoa asian esittämisessä niin, että toinen osapuoli todettaisiin sen vuoksi syylliseksi. Lakisääteistä liikennevakuutusta hoitavia yhtiöitä sitoo HL 6 §, jossa vaaditaan käsittelyn puolueettomuutta ja tasapuolisuutta. Esimerkkinä ihanteellisimman ratkaisun etsinnästä voidaan todeta peruutusvahinkotilanne, jossa vakuutuksenantaja voisi johdatella asiakasta kysymysten avulla vahingon ilmoittamistilanteessa. Vakuutuksenantaja voi asettaa kysymykset niin, että vahinkoon johtaneet tapahtumat muuttuvat. Jos asiakas kertoo, ettei nähnyt toista autoa ennen autojen osumista toisiinsa, menee korvausvastuu usein puoliksi. Jos asiakas kuitenkin sanoo peruuttaneensa valmiiksi ennen toisen osapuolen peruutuksen aloittamista, ja toinen myös peruuttanut osapuoli ei

¹⁸⁶ Ks. esim. KKO 1962 II 2.

¹⁸⁷ Eskuri et al. 2012, s. 127. KKO:1963 II 82: Vakuutusyhtiöllä ei ollut tuomion mukaan estettä tutkia tapausta, joka oli jo saanut lainvoimaisen tuomion korkeimmassa oikeudessa. KKO: 1962 II 2: Kysymystä siitä, kuka oli syyppää liikennevahinkoon, ei oltu oikeusvoimaisesti ratkaistu liikenne rikosjutussa.

ole tilannetta nähnyt, korvausvastuu siirtyy toiselle osapuolelle. Käsittelijä voi esimerkiksi kysyä omalta asiakkaalta, että ehdithän peruuttaa valmiiksi ennen kuin toinen osapuoli lähti liikkeelle? Linja ratkaisukäytännössä johtuu siitä, että LiikVL on ratkaissut yhtäaikaiset peruutustilanteet yleensä korvausvastuun osalta puoliksi¹⁸⁸.

Korvauspäätöksestä on käytävä ilmi osapuolten mahdollisuus valittaa siitä. Yksinkertaiset ja selvät virheet voidaan ratkaista itseoikaisulla, josta säädetään HL 8:50–53 §:ssä. Hyvän vakuutustavan osalta itseoikaisua vaaditaan muun muassa LVK:n korvaustoiminnan yleisohjeessa.¹⁸⁹ Osapuolilla on mahdollisuus viedä korvauspäätös LiikVL:n ratkaistavaksi.¹⁹⁰ Lautakunnan ratkaisut eivät kuitenkaan ole sitovia, vaikka vakuutusyhtiöt noudattavat niitä lähes poikkeuksetta. Lautakunnan asemaa julkisen hallintotehtävän hoitajana korostaa laissa säädetty lautakunnan jäsenten virkavastuu (laki liikennevahinkolautakunnasta 9.1 §). Korvausasiasta voi valittaa myös käräjäoikeuteen joko ilman lautakunnan ratkaisua tai ratkaisun jälkeen. Valitusoikeudesta kertomisen lisäksi vakuutusyhtiön tulisi myös vastata asiakkaan liikennevahinkoilmoitukseen tai asiaan liittyvään kyselyyn viivytyksettä.¹⁹¹ Esimerkiksi ilmoitus asian ottamisesta käsitteilyyn tai lisäselvitystarpeesta tulisi toimittaa HL:n mukaan asiakkaalle viivytyksettä.

3.3.2 Neuvontavelvollisuuden erityistapauksia

Käsittelyn alkuvaiheessa tai sen edetessä vakuutusyhtiön tulisi kertoa asiakkaalle tarvittaessa vakiintuneista korvauskäytännöistä kuten esimerkiksi LiikVL:n ratkaisusta vastaavanlaisissa tilanteissa. Mäenpään mukaan viranomaisen antama neuvonta voi nimittäin koskea viranomaisen vakiintuneita tulkintalinjoja samankaltaisissa tapauksissa¹⁹². LiikVL:n tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia, jotka periaatteessa eivät sido lausunnon pyytänyttä tahoa, mutta käytännössä ohjaavat merkittävästi päätöksentekijää, eli vakuutusyhtiötä.¹⁹³ Käytännössä vakuutus-

¹⁸⁸ Ks. LiikVL 03/991 ja LiikVL 03/326.

¹⁸⁹ LVK 2012, s. 15.

¹⁹⁰ Liikennevahinkolautakunnasta säädetään laissa liikennevahinkolautakunnasta 31.5.2002/441, jossa määritellään muun muassa lautakunnan kokoonpano ja tehtävät.

¹⁹¹ Ks. 3.2.1.

¹⁹² Mäenpää 2008b, s. 159 ja Mäenpää 2013, s. 414.

¹⁹³ Keravuori-Rusanen 2008, s. 128.

yhtiöt ratkaisevat korvausasian yleensä LiikVL:n suosituksen mukaisesti. Tästä johtuen voidaan tulkita, että LiikVL:n korvauskäytäntö on sellaista vakiintunutta korvauskäytäntöä, josta asiakkaalle tulisi lakisääteisen liikennevakuutuksen korvausprosessin edetessä kertoa.

Lakisääteisten vakuutusten osalta tulee arvioida HL:n vaatimusta neuvonnan maksuttomuudesta. Onko sallittua periä maksua yli matkapuhelinmaksun, jos neuvontaa on saatavissa vakuutukseen tai korvausasiaan liittyen vain puhelimitse?¹⁹⁴ EAOA on kirjeessään 1311/2/08 todennut, että HL 8 §:n mukainen maksuton neuvonta kuluu HL 2 luvun hyvän hallinnon perusteisiin ja velvoittaa viranomaisia tarjoamaan neuvontapalvelunsa ilman erityisiä lisäkustannuksia. Myös hallintovaliokunta on todennut, että neuvonnan saaminen ilman ylimääräisiä kustannuksia kuuluu tiiviisti hyvään hallintoon.¹⁹⁵ Ratkaisuissa ei oteta kantaa yksityisen julkista tehtävää hoitavan tahon neuvonnan maksullisuuteen, mutta edellä olleiden perusteiden pohjalta voidaan päätellä HL:n soveltuvan ainakin kyseessä olevan 2 luvun osalta myös yksityisten hoitamiin julkisiin tehtäviin. Tämän perusteella myös vakuutusyhtiöiden asiakkailla tulisi olla mahdollisuus maksuttomaan neuvontaan lakisääteisten vakuutusten osalta. HMenL:ssa ei ollut säännöstä neuvonnan maksuttomuudesta ja neuvontatoiminta oli monesti maksullista lain voimassaoloaikana.¹⁹⁶ HL:n valmisteluvaiheessa hallintovaliokunta totesi mietinnössään, että hyvään hallintoon kuuluu erottamattomasti se, että asiakas saa neuvontaa ilman erityisiä kustannuksia.¹⁹⁷ Se on epäselvää, voidaanko maksua kuitenkin periä, koska neuvonta voi sisältää myös vapaaehtoisiin vakuutuksiin liittyvää neuvontaa. EAOA toteaa kirjeessään 1311/2/08 myös, että maksuttomuus on monissa viranomaisissa ratkaistu järjestämällä maksuton palvelunumero. Tämä ei kuitenkaan EAOA:n mukaan ole riittävä ratkaisu neuvonnan maksuttomuuden toteuttamiselle, sillä EAOA:n mukaan viranomaisen maksuton neuvontavelvollisuus on kokonaisuus ja se velvoittaa antamaan menettelyllistä, tosiasiallista ja oikeudellista neuvontaa. Kaikkien puhelinnumeroiden, joihin asiakas viranomaisessa saattaa ottaa yhteyttä, tulisi olla tämän vuoksi maksuttomia.¹⁹⁸

¹⁹⁴ EOA 22.6.2006 1933/4/05 ratkaisu maksuttomuudesta. Esimerkiksi If vakuutusyhtiöllä soitto matkapuhelimesta maksaa 8,35 snt/puhelu + 17,17 snt/min ja Pohjola vakuutusyhtiöllä 0,0835 e/puhelu + 0,12 e/min. Tiedot yhtiöiden verkkosivuilta if.fi ja pohjola.fi.

¹⁹⁵ HaVM 29/2002 vp.

¹⁹⁶ Kuusikko 2000, s. 386.

¹⁹⁷ HaVM 29/2002, s. 8.

¹⁹⁸ EAOA 28.5.2008 D 1311/2/08, s. 4.

HL:n mukaisen neuvontavelvollisuuden toteutumisen arviointi on haastavaa. Tämä johtuu siitä, että neuvonnan toteutumista päästään usein arvioimaan vasta silloin, kun neuvonta on johtanut konkreettisen vahingon syntyyn.¹⁹⁹ Lakisääteisen liikennevakuutuksen osalta neuvontaa ei ole vielä arvioitu tuomioistuimessa tai OKA:n tai EOA:n toimesta. Mikäli neuvonta on lainvas-
taista tai muuten virheellistä, voi tämä johtaa virkavastuun tai julkisyhteisön korvausvelvolli-
suuden syntymiseen²⁰⁰. Puutteellinen tai virheellinen neuvonta ei tule yleensä ilmi, sillä asiakas
ei välttämättä tiedä oikeuksistaan neuvontaan tai asia saadaan sovittua ilman ulkopuolista apua.
Tämä johtaa siihen, että neuvontavelvollisuuden toteutuminen jää suurelta osin yhtiöiden sisäi-
sen ohjeistuksen ja valvonnan varaan.

HL:n 8.2 §:n mukainen velvollisuus ohjata asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen voidaan tul-
kita esimerkiksi velvollisuutena ohjata asiakas vastapuolen liikennevakuutusyhtiöön. Tämä on
mahdollinen tulkinta erityisesti silloin, kun on todennäköistä, että asiakas on liikennevahin-
gossa syytön osapuoli. Se, että EOA on tulkinnallaan mahdollistanut sen, että neuvontavelvol-
lisuuden piiriin voitaisiin lukea myös hallinnonalan ulkopuolelle ohjaaminen, voidaan liiken-
nevahinkotilanteessa tulkita niin, että asiakas voidaan ohjata hakemaan korvauksia vapaaehtoi-
sista vakuutuksista.²⁰¹ Tulkinta siitä, että lakisääteistä vakuutusta hoitava vakuutusyhtiö olisi
velvollinen ohjaamaan asiakkaan toiminnassaan hallinnon ulkopuolelle, voisi tarkoittaa asiak-
kaan ohjaamista muihin vakuutusyhtiöihin, joissa asiakkaalla on vapaaehtoisia vakuutuksia.
Tällaisen velvollisuuden tuominen HL:n neuvontavelvollisuuden piiriin ei kuitenkaan ole saa-
nut tukea oikeuskirjallisuudessa²⁰². Vakuutus oikeudellisesta näkökulmasta vakuutusyhtiötä
voidaan velvoittaa ohjaamaan asiakasta hakemaan korvauksia myös vapaaehtoisista vakuutuk-
sista, mutta silloin velvoittavuus ei pohjaudu HL:iin vaan VSL:iin ja hyvään vakuutustapaan.
Näitä vapaaehtoisia vakuutuksia, joista asiakas voi saada korvauksia liikennevahingon yhtey-
dessä, ovat muun muassa kotivakuutus, matkavakuutus sekä henkivakuutus.

¹⁹⁹ Ks. KKO 1989:50.

²⁰⁰ Mäenpää 2013, s. 418. Ks. 4.3.2.

²⁰¹ Kuusikko 2000, s. 242 ja EAOA 19.9.1991 D 515/4/90.

²⁰² Ks. Kuusikko 2000, s. 242, Niemivuo et al. 2010, s. 140. ja Mäenpää 2013, s. 416.

4 VAKUUTUSYHTIÖN VAKUUTUSOIKEUDELLINEN NEUVONTA

4.1 Neuvonta vapaaehtoisissa vakuutuksissa

VSL soveltuu vapaaehtoiseen autovakuuttamiseen sekä soveltuvin osin myös lakisääteiseen liikennevakuuttamiseen²⁰³. Lakisääteistä liikennevakuutusta hoidettaessa noudatettavasta neuvontavelvollisuudesta säädetään HL:ssa, kun taas VSL:ssa neuvontaa ei mainita. Kuitenkin myös vapaaehtoisten vakuutusten puolella vakuutusyhtiöllä on velvollisuus neuvoa asiakasta.²⁰⁴ Velvollisuudelle neuvoa asiakasta voidaan hakea sisältöä VSL:n vakuutuksenantajan velvollisuuksien, kuluttajansuojalain (20.1.1978/38, KSL) säännösten sekä hyvän vakuutustavan kautta. Käytännössä rajanveto-ongelmia aiheuttaa se, että lakisääteistä liikennevakuutusta ja vapaaehtoista autovakuutusta hoitaa esinevahinkojen puolella sama käsittelijä, jonka toimintaan neuvontavelvollisuuden osalta sovelletaan eri säännöksiä. Vaikka käytännössä toimintatavat auto- ja liikennevakuutuksia hoidettaessa ovat monesti hyvin lähellä toisiaan, toimintaa sääntelevät säännökset ja niistä johtuvat seuraamukset eroavat merkittävästi.

Vakuutuksenantajan tiedonantovelvoitteesta säädetään VSL 2:5 §:ssä. Tiedonantovelvollisuus keskittyy pääasiassa aikaan ennen vakuutussopimuksen solmimista, mutta VSL 8.1 §:ssä velvoitetaan vakuutuksenantaja informoimaan asiakasta muun muassa oikeusturvakeinoista korvausvaiheessa. VSL 8 §:n mukainen muutoksenhakuinformaatio on annettava asiakkaalle kaikissa vakuutusta koskevissa päätöksissä tarpeenmukaisuus huomioiden. Tämä johtuu siitä, että vapaaehtoisilla vakuutuksilla on laaja sisältövapaus ja niiden ymmärtäminen on asiakkaille usein haastavaa.²⁰⁵ Kuluttajansuojalainsäädäntöä kehitettäessä on pidetty tärkeänä sitä, että kuluttaja saa kattavat tiedot tuotteesta ennen ostopäätöstä.²⁰⁶ Vakuutussuhteessa voidaan katsoa vallitsevan eräänlainen lojaliteettiperiaate, joka edellyttää vakuutuksenantajalta laajaa velvollisuutta vakuutuksenottajan auttamiseksi.²⁰⁷ VSL 7 §:n mukaan vakuutuksenantajan on vuosittain lähetettävä tiedote vakuutuksenottajalle merkityksellisistä tekijöistä, vaikka niissä ei olisi tapahtunut muutoksia. Vakuutuksenantajalla on vakuutustapahtuman jälkeen velvollisuus antaa

²⁰³ Norio-Timonen 2010, s. 5.

²⁰⁴ FK 1998, s. 1.

²⁰⁵ Lehtipuro et al. 2010, s. 136.

²⁰⁶ Lehtipuro et al. 2010, s. 136.

²⁰⁷ Lehtipuro et al. 2010, s. 137.

tietoja muun muassa vakuutuksen sisällöstä ja korvausmenettelystä niille, joilla on oikeus vaatia suoritusta vakuutuksenantajalta.²⁰⁸ Vakuutuksenantajan velvollisuuteen suorittaa korvausta vakuutussopimuksen mukaan ei vaikuta ennakkotiedot, joita korvauksenhakijalle annetaan korvauskäsittelyn ollessa kesken. Tällä niin kutsutulla sitomattomuussääntelyllä pyritään edistämään asiakkaiden tiedonsaantia korvausprosessin kestäessä. Vakuutusyhtiö voi kuitenkin joutua korvaamaan vääristä tiedoista seuranneet kustannukset.²⁰⁹

Myös KSL määrittelee vakuutusyhtiön asiakkaan asemaa. KSL soveltuu yksityiseen kulutukseen, eli sääntelyn kohteena ovat yleensä yksityisille henkilöille myytävät tuotteet ja palvelut. Vakuutusyhtiön osalta KSL:a ei kuitenkaan sovelleta lakisääteisiin vakuutuksiin.²¹⁰ KSL tulee yleensä sovellettavaksi VSL:n kanssa yksittäistä vakuutussopimusta tulkittaessa tai soviteltaessa. Myös markkinoinnin asianmukaisuutta arvioidaan usein KSL:n avulla.²¹¹ KSL:ssä ei suoranaisesti oteta kantaa neuvontaan, mutta laki voi tulla sovellettavaksi riitatilanteissa, joissa myös neuvonnalla on ollut osansa.

4.2 Hyvän vakuutustavan mukainen neuvonta ja sen velvoittavuus vapaaehtoisessa auto-vakuutuksessa

4.2.1 Hyvä tapa finanssialalla

Lakien ja viranomaismääräysten lisäksi finanssialalla noudatetaan hyviä tapoja. Pääluvussa 2.3 käytiin läpi hyvän vakuutustavan sisällön muodostumista, joten tässä keskitytään peilaamaan hyvää vakuutustapaa muihin finanssialan hyviin tapoihin. Finanssialalla on useita hyviä tapoja kuten hyvä pankkitapa, hyvä arvopaperitapa ja hyvä vakuutustapa. Nämä määrittelevät muun muassa kohtuullisina ja oikeina pidettyjä menettelytapoja. Hyvä tapa tulee sovellettavaksi usein silloin, kun lain säännös on aukollinen tai sisällöltään vanhentunut. Hyvässä tavassa keskeiseksi muodostuu se, miten yhtiöiden pitäisi menetellä, eikä se, miten yhtiöt tosiasiaassa menettelevät.²¹² Vapaaehtoisten vakuutusten korvauspäätöksistä voi valittaa Vakuutuslautakuntaan, joka

²⁰⁸ Lehtipuro et al. 2010, s. 186.

²⁰⁹ Lehtipuro et al. 2010, s. 212–213.

²¹⁰ Rantala – Pentikäinen 2009, s. 253.

²¹¹ Lehtipuro et al. 2010, s. 120.

²¹² Alhonsuo et al. 2012, s. 129.

toimii vakuutus- ja rahoitusneuvonnan yhteydessä. Lautakunnassa korvausriidat ratkaistaan pääsääntöisesti joko lain tai sopimusehtojen perusteella. Tulkinnanvaraisissa tapauksissa hyvä tapa voi vaikuttaa ratkaisujen sisältöön ja tulkintaan. Hyvä tapa voi tulla vastaavasti sovellettavaksi myös Pankki- ja Arvopaperilautakunnissa.²¹³ Seuraavassa hyvän vakuutustavan sisällön määräytymistä ja velvoittavuutta arvioidaan muiden alan hyvien tapojen sisällön määräytymisen kautta.

Hyvän pankkitavan sisältö on määritelty Suomen Pankkiyhdistyksen (nyk. FK) vuonna 2004 määrittelemissä ohjeissa. FK:n internet-sivuilla todetaan hyvän pankkitavan muotoutuneen käytännön kokemuksesta. Hyvät pankkitavat sisältävät pankin ja asiakkaan välistä suhdetta koskevia periaatteita ja niiden tarkoitus on tukea ja täydentää alalla noudatettavia lakeja ja viranomaisten antamia määräyksiä ja ohjeita.²¹⁴ Hyvän pankkitavan sisältöä voidaan määritellä lainsäädännön ja sen esitöiden, oikeuskäytännön ja viranomaiskäytännön sekä lautakuntien ja muiden viranomaisten käytännöistä.²¹⁵ Wuolijoen mukaan velvollisuus noudattaa hyvää pankkitapaa ei ole yhtä selkeä kuin velvollisuus hyvän vakuutustavan noudattamiseen, sillä pankkialalla ei tunneta vastaavanlaista velvoittavuussäännöstä kuin vakuutuslalla.²¹⁶ Niin kuin hyvän pankkitavan myös hyvän vakuutustavan määrittelyn ongelmaksi muodostuu käsitteiden laaja-alaisuus sekä käyttöalan vakiintumattomuus.²¹⁷ Wuolijoen mukaan esimerkiksi hyvän pankkitavan määrittäminen pankkia velvoittavien oikeuslähteiden yläkäsitteeksi ei olisi selkeää, vaan hyvää pankkitapaa tulisi käyttää suppeasti eräänlaisena ultima rationa²¹⁸. Näin olisi mahdollista erottaa tilanteet, joissa pankin toimintavelvollisuus perustuisi lakiin ja sen esitöihin ja tilanteet, joissa jouduttaisiin tukeutumaan lojaliteettiperiaatteeseen, hyvään pankkitapaan ja muuhun epätasaisesti määriteltävään käsitteeseen.²¹⁹

Hyvällä tavalla arvopaperikaupassa ja sijoituspalveluiden tarjoamisessa tarkoitetaan periaatteita ja sääntöjä, joiden noudattamista on pidettävä puolueettoman alan asiantuntijan mielipi-

²¹³ Raulos 2011, s. 2.

²¹⁴ FK 2011.

²¹⁵ Wuolijoki 2003, s. 39–52.

²¹⁶ Wuolijoki 2003, s. 31.

²¹⁷ Wuolijoki 2003, s. 36.

²¹⁸ Viimesijainen keino.

²¹⁹ Wuolijoki 2003, s. 37.

teen mukaan oikeina ja kaikkien osapuolten kannalta kohtuullisina. Hyvä arvopaperikauppatapa saa pohjansa arvopaperimarkkina- ja edellyttää sen periaatteiden noudattamista aukko- sekä vanhentumistilanteissa. Hyvän arvopaperimarkkinatavan ulkopuolelle jäävät menettelytavat, jotka lisäävät sijoittajien epätasa-arvoisuutta tai vähentävät kaupankäynnin julkisuutta. Hyvä arvopaperimarkkinatapa edellyttää myös rehellistä, puolueetonta, ammattitaitoista ja huolellista toimintaa välittäjältä.²²⁰ Uuteen vuonna 2012 säädettyyn arvopaperimarkkina- lakiin (14.12.2012/746, AML) sisällytettiin yleissäännös hyvän arvopaperimarkkinatavan vastaisesta toiminnasta (AML 1:2 §). Hyvän tavan vaatimuksen voidaan katsoa koskevan käytännössä vain arvopaperimarkkinoilla ammatillisesti toimivia, sillä Fiva voi määrätä hallinnollisia seuraamuksia hyvän arvopaperimarkkinatavan rikkomisesta vain sen valvottaville tai muille laissa säännellyille finanssimarkkinoilla toimiville.²²¹

Edellä käsiteltyjen hyvien tapojen lisäksi hyvään tapaan ja alakohtaisiin hyviin tapoihin viitataan lainsäädännössä useasti. Esimerkiksi KSL:ssä on monia hyvään tapaan velvoittavia tai hyvän tavan vastaisuuden kieltäviä normeja. KSL 2:1 §:ssä kielletään hyvän tavan vastainen markkinointi ja sopimaton menettely. Hyvän tavan merkitys finanssialalla on siis melko vakiintunut ja se saa merkitystä alalla tehtävissä lautakunta- ja tuomioistuinratkaisuihin.²²² Koska finanssialan toimijat ovat velvollisia noudattamaan alansa hyvää tapaa, saa hyvä tapa merkitystä erityisesti tulkinnanvaraisissa tapauksissa, joista ei laissa säädetä tarkasti.²²³

4.2.2 Hyvä vakuutustapa neuvontavelvollisuuden määrittäjänä

Joskus eri oikeudenaloilla muodostuneet käytännesäännöt ja -ohjeet perustuvat kirjoitettuun lakiin. Tällöin kyseessä ei ole varsinainen tapaoikeus, sillä käytännesääntöjen soveltamisala on rajoitettu.²²⁴ Hyvän vakuutustavan perustan voidaan katsoa löytyvän laista, koska hyvä vakuutustapa sisältyy VSL:n säädöstekstiin. Hyvän vakuutustavan soveltamisala on rajoitettu vakuu-

²²⁰ Alhonsuo et al. 2012, s. 131.

²²¹ Häyrynen – Kajala 2013, s. 49 ja HE 157/1988, s. 38 ja HE 32/2012, s. 96.

²²² Kts. esim. VKL 357/02, VKL 207/98 ja Kouvolan HO 4.11.2009 1083.

²²³ Raulos 2011, s. 2.

²²⁴ Laakso 2012, s. 300.

tustoimintaan, ja sen voidaan katsoa viittaavan alan ammatillisiin käytäntöihin ja standardeihin.²²⁵ Hyvä vakuutustapa on siis erityistapa, joka ei vaadi yleisen hyvän tavan konstruktiota, vaan saa institutionaalisen tukensa lainsäädännöstä.²²⁶

Kappaleessa 2.3.2 käytiin läpi vakuutusalan itsesääntelyn sisällön muodostumista. Hyvä vakuutustapa velvoittaa kaikkia vakuutusyhtiöitä niin lakisääteisen kuin myös vapaaehtoisen vakuutuksen käsittelyn osalta. Seuraavaksi käydään läpi hyvän vakuutustavan sisältöä neuvonnan näkökulmasta.²²⁷ FK:n edeltäjän vuonna 1998 antamat korvaustoiminnan periaatteet laadittiin, jotta vakuutusyhtiöillä olisi selkeät ohjeet vakuutuslainsäädännön ja hyvän vakuutustavan toteuttamiseksi vapaaehtoisten vakuutusten korvaustoiminnassa. Neuvonnan kannalta olennaisia asioita periaatteissa ovat muun muassa seuraavat asiat ja käsittelyvaiheet. Periaatteiden mukaan vakuutusyhtiön on huolehdittava, että asiakkaalle on selvää hänen ja yhtiön oikeudet sekä velvollisuudet. Periaatteet vaativat vakuutusyhtiöitä lisäksi huolehtimaan, että asiakas saa kaikki korvaukset, joihin hän on oikeutettu, vaikka ei osaisi itse niitä vaatia. Vakuutusyhtiöltä vaaditaan myös asiakkaiden oikeudenmukaista ja samanarvoista kohtelua.²²⁸

Periaatteiden mukaan korvauksia haettaessa vakuutusyhtiön tulee antaa asiakkaalle tietoja vakuutuksen sisällöstä ja hakemismenettelystä. Vakuutusyhtiön tulee neuvoa asiakasta korvausasian vireillepanossa niin, että asiakas on tietoinen vaadittavista asiakirjoista ja vanhentumisajoista. Vakuutusyhtiön tulisi myös selvittää asiakkaalle korvauksen määrään vaikuttavat tekijät. Näin voidaan mahdollistaa viivytyksetön korvauskäsittely. Vakuutusyhtiön tulee selvittää asiakkaan kanssa yhdessä, mistä vakuutuksista ja vakuutusyhtiöistä vakuutustapahtuman yhteydessä on mahdollista saada korvausta. Vakuutusyhtiön tulee selvittää asiakkaalle korvauksen hakeminen omasta esinevakuutuksesta tai vahinkoa aiheuttaneen vastuuvakuutuksesta. Vakuutusyhtiön tulee antaa asiakkaan ratkaista itsenäisesti, mistä vakuutuksesta hän hakee korvausta. Vakuutusyhtiön tulee lisäksi huolehtia, että asiakas on tietoinen vakuutusyhtiön roolista korvaustilanteessa.²²⁹ Korvaustoiminnan periaatteissa säädetään VSL 8 §:n muutoksenhaku-

²²⁵ Laakso 2012, s. 300.

²²⁶ Neuvonen 2006, s. 418.

²²⁷ Raulos 2011, s. 2.

²²⁸ FK 1998, s. 1.

²²⁹ FK 1998, s. 1–2.

mahdollisuuksien ilmoittamisesta. Vakuutusyhtiön tulee ilmoittaa korvauspäätöksessä toimihenkilön nimi, jolta voi tarvittaessa saada lisätietoja päätökseen liittyen. Tarvittaessa asiakasta on opastettava muutoksenhakuun liittyvissä käytännön toimenpiteissä.²³⁰

Myös LVK:n jäsenyhtiöilleen laatimien liikenne- ja autovahinkojen korvauskäsittelyn yleisohjeen voidaan katsoa määrittävän hyvän vakuutustavan sisältöä. Ohje sitoo LVK:n jäsenyhtiöitä, joita ovat kaikki liikennevakuutusta hoitavat yhtiöt. Käytännössä lähes kaikki Suomessa liikennevakuutusta hoitavat yhtiöt hoitavat myös vapaaehtoisia autovakuutuksia.²³¹ Liikenne- ja autovahinkojen korvauskäsittelyn yleisohjeen kanssa osittain päällekkäin menevät Fiva:n antamat ohjeet korvaustoiminnasta.²³² LVK:n antamalla korvauskäsittelyn yleisohjeella on tarkoitus edistää liikenne- ja autovakuutusten asiakaspalvelua ja korvausmenettelyä. Ohjeen voidaan katsoa muodostavan osaltaan hyvää vakuutustapaa.²³³ Yhtiön tulee korvausohjeen mukaan opastaa korvauksen hakijaa kaikissa vahinkoon liittyvissä asioissa sekä huolehtia, että asiakas on tietoinen vakuutusyhtiön roolista eri korvausprosessin vaiheissa.²³⁴ Vakuutusyhtiön tulee hankkia tarvittavat lisäselvitykset, jotka se pystyy hankkimaan asiakasta helpommin. Mikäli asiakkaan tulee hankkia selvitystä, tulee vakuutusyhtiön selvittää asiakkaalle selvityksen merkitys ja tarpeellisuus. Vakuutusyhtiön tulee maksaa korvauksen hakijalle korvaukset kaikista niistä lajeista korvaukseen oikeutetuin osin, vaikka korvauksenhakija ei olisi itse näitä osannut vaatia. Korvausvastuun selvittyä vakuutusyhtiön tulisi kertoa asiakkaalle liikenne- ja autovakuutusten korvausprosessien eroista.²³⁵

Korvauskäsittelyn yleisohjeella määritellään tapaa, jota noudattamalla liikenne- ja autovahinkojen korvauskäsittely toteutetaan lain- ja oikeusperiaatteiden mukaisesti. Yleisohjeen määräykset sitovat vakuutusyhtiötä eri tavoin riippuen siitä, perustuuko määräys HL:in, LVL:in, VSL:in vai hyvään vakuutustapaan. Yleisohjetta sovelletaan niin liikennevakuutuksesta käsiteltävien kuin myös vapaaehtoisten autovakuutuksen vahinkojen korvauskäsittelyssä. Liikennevakuutuksen osalta yleisohje sisältää paljon myös lainsäädännössä säädettyä normistoa, kun taas vapaaehtoisen autovakuutuksen osalta sääntely löytyy pääasiassa vain korvaustoiminnan

²³⁰ FK 1998, s. 2.

²³¹ LVK 2014a.

²³² Fiva 2014a.

²³³ Eskuri et al. 2012, s. 124.

²³⁴ LVK 2012, s. 4–5.

²³⁵ LVK 2012, s. 5–7.

yleisohjeista eli määräysten taustalla ei aina ole lainsäädännöstä. Tästä johtuen osan LVK:n yleisohjeen määräyksistä voidaan katsoa oikeuslähdeopillisesti heikommin velvoittavia kuin osan määräyksistä. Yleisohjeen velvoittavuus perustuu LVK:n jäsenyyteen ja kaikkien Suomessa liikennevakuutusta harjoittavien vakuutusyhtiöiden tulee LVL 17.1 §:n kuulua LVK:seen. Käytännössä kaikki vapaaehtoista autovakuutusta harjoittavat yhtiöt harjoittavat myös liikennevakuutusta. Tässä tapauksessa jäsenyydestä on säädetty lain tasolla, mutta itse ohjeistus velvoittaa vapaaehtoisten vakuutuksen osalta vain itsesääntelynä, silloin kun asiasta ei ole säädetty laissa. Liikennevakuutuksen osalta kaikki liikennevakuutusta harjoittavat yhtiöt ovat velvollisia noudattamaan yleisohjetta LVL:n ja HL:n vaatimukset täyttäen.

Hyvän vakuutustavan sisällön muodostumiseen vaikuttavat myös VKL:n antamat ratkaisusuosituksukset vapaaehtoisten vakuutusten korvausasioista. Ratkaisussaan VKL 292/09 VKL katsoi vakuutuksenantajan toimineen hyvän vakuutustavanvastaisesti. Kysymyksessä oli yksityistapaturmavakuutuksesta haettu korvaus, joka olisi ollut myös liikennevakuutuksesta korvattava. Yhtenä perusteluna ratkaisuun mainittiin korvaustoiminnan periaatteiden noudattamatta jättäminen, kun asiakasta ei oltu neuvottu hakemaan korvauksia liikennevakuutuksesta. Korvaustoiminnan periaatteet edellyttävät, että vakuutuksenantaja neuvoa asiakasta niin, että hän saa kaikki korvaukset, joihin hän on oikeutettu.²³⁶ Vakuutusyhtiön olisi pitänyt ohjata asiakas lakisääteisen vakuutuksen vakuutusyhtiöön, sillä liikennevakuutuksen korvaukset olivat tapauksessa kattavammat kuin tapaturmavakuutuksen. Ratkaisusta voidaan päätellä, että vapaaehtoista vakuutusta hoitavan yhtiön tulisi ohjeistaa korvauskäsittelijöitä ohjaamaan asiakas hakemaan korvauksia ensisijaisesta lakisääteisestä vakuutuksesta, koska tapauksessa VKL 292/09 tapaturmavakuutusyhtiö joutui tämän velvollisuuden laiminlyötyään korvaamaan asiakkaalle laiminlyönnin vuoksi syntyneet menetetyt korvaukset.²³⁷

²³⁶ Raulos 2011, s. 43–44.

²³⁷ Ks. ratkaisun tiivistelmä 4.3.2.

4.3 Neuvontavelvollisuus, tietosuoja ja seuraamukset

4.3.1 Tietosuojan asettamat haasteet neuvontavelvollisuuden toteuttamiselle

Voidaan katsoa, että tietosuojan asettamat haasteet vakuutusyhtiön oikeudelliselle neuvontavelvollisuudelle johtuvat pääasiassa tietojen luovuttamisrajoituksista. Erityisesti yhtiön sisällä ei ole yksiselitteistä määrittää, kuka tarvitsee tietoja asiakkaan vakuutusasioiden hoitamiseen ja kuka on oikeutettu saamaan nämä tiedot. Vaikka VYL 30:3 § 3 k:n mukaan vakuutusyhtiö on oikeutettu luovuttamaan tietoja saman konsernin tai yhteenliittymän sisällä korvausasian hoidon, vakuutussopimuksen tekemisen ja vakuutusliikkeen harjoittamisen kannalta tarpeellisten muiden tehtävien hoitamista varten, ei luovutusoikeus koske esimerkiksi arkaluonteisia tietoja, eikä salassa pidettäviä viranomaisten asiakirjoja (JulkL 24 §). VYL 30:3 § 5 k:n mukaan vakuutusyhtiöllä on myös oikeus luovuttaa tietoja toiselle vakuutusyhtiölle vastuun jakautumisen selvittämiseksi. Arkaluonteisten tietojen ja salassa pidettävien asiakirjojen luovuttaminen jää kuitenkin tietojen luovuttamisoikeuden ulkopuolelle (VYL 30:3 § 3 k).

Vakuutusyhtiöiden liikennevahingon korvausprosessin kannalta merkityksellisiä arkaluonteisia ja salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat muun muassa henkilön terveydentilaa, sairautta, vammaisuutta tai häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä koskevat tiedot (HetiL 11 § 4 k) sekä poliisin tutkintatiedot (HetiL 11 § 3 k, JulkL 24.1 § 3 k). Näiden tietojen osalta lainsäädäntö estää tietojen siirtämisen lakisääteisestä vakuutuksen käsittelystä vapaaehtoiseen vakuutuksen käsittelyyn edes yhtiön sisällä. Toisinpäin ongelmaa ei synny, sillä lakisääteisellä vakuutuksella on oikeus tietoihin lain nojalla. Myöskään tietojen luovuttaminen lakisääteisestä vakuutuksesta toiseen lakisääteiseen vakuutukseen ei muodosta ongelmaa tietojen luovutuksen osalta, sillä molemmilla vakuutuksilla on lakiin perustuva oikeus tietoihin. Käytännössä rajanveto-ongelmia syntyy silloin, kun lakisääteistä liikennevahinkoa sekä vapaaehtoisen vakuutuksen autovahinkoa käsittelee sama henkilö. Saisiko liikennevahingon korvauskäsittelyssä ilmenneitä tietoja ja asiakirjoja käyttää autovahingon käsittelyssä? Esimerkiksi poliisin tutkinta-asiakirjat, joista voi olla hyötyä myös autovahingon käsittelyssä, ovat HetiL 11 § 3 k:n mukaan arkaluonteisia tietoja. Se, tapahtuuko liikennevahingon omaisuusvahingon käsittelyssä tietojen luovutusta, joka voitaisiin tulkita VYL 30:3 § 3 k:n mukaiseksi, ei ole selvää.

Henkilövahinkojen osalta käsittely on usein eriytetty lakisääteiseen ja vapaaehtoiseen henkilövakuutukseen mitä ilmeisemmin juuri tietosuojan toteutumisen takaamiseksi. Henkilövahinkojen korvauskäsittelyssä käsitellään nimittäin erityisen paljon arkaluonteisia tietoja, joiden luovuttamista on rajoitettu lainsäädännöllä. Jos esimerkiksi lakisääteisen liikennevakuutuksen mukaista henkilövahinkoa ja yksityistapaturmavahinkoa käsittelee sama vahinkokäsittelijä, voisi tilanne olla tietosuojan toteutumisen kannalta kyseenalainen. Tarvittavia tietoja on helpompi saada lakisääteisen vakuutuksen korvauskäsittelyyn kuin vapaaehtoisen vakuutuksen käsittelyyn, mutta lakisääteisen vakuutuksen käsittelyssä saatuja tietoja ei olisi sallittua käyttää ilman asiakkaan suostumusta vapaaehtoisen vakuutuksen käsittelyyn.

Käytännön ongelmatilanteita tietojen luovuttamisoikeuden ja neuvontavelvollisuuden osalta syntyy myös esimerkiksi silloin, kun käsittelijällä ei tietosuojasyistä ole oikeuksia nähdä asiakkaan käsiteltävään vahinkoon liittymättömiä vakuutus- ja vahinkotietoja ilman asiakkaan suostumusta. Jos asiaa ajatellaan vakuutusyhtiön oikeudellisten intressien näkökulmasta, olisi tärkeää voida käsitellä vapaaehtoisen henkilövakuutuksen vahinko samoilla tiedoilla kuin lakisääteisen vakuutuksen vahinko. Tämä mahdollistaisi sen, että esimerkiksi vakuutusehtojen vastaiset ratkaisut tai mahdollisesta lakisääteisen korvauksen epäämisestä johtuva vilpillinen tietojen muuttaminen vapaaehtoisen vakuutuksen käsittelyä varten voitaisiin estää. Esimerkkitalanteena voidaan liikennevahinkojen osalta mainita henkilöajoneuvon ja raskaan ajoneuvon kolari, jossa on syytä epäillä tahallisuutta henkilöajoneuvon kuljettajan puolelta. Mikäli kuljettaja menehtyy, voidaan epäillä itsemurhaa, joka voi vaikuttaa korvaukseen esimerkiksi yksityistapaturmavakuutuksen korvauksen osalta²³⁸. Liikennevakuutuksessa korvausta maksetaan itsemurhatapauksissa vain niiltä osin, kuin muut tekijät kuin tahallisuus ovat vaikuttaneet vahingon syntyyn.²³⁹ VSL 28 §:ssä säädetään vakuutusyhtiön vastuuvapaudesta itsemurhatapauksissa lukuun ottamatta poikkeusta henkivakuutuksen osalta. Yksityistapaturmavakuutuksissa itsemurha on monesti rajoitusehto, jolloin korvauksia ei makseta lainkaan.²⁴⁰ Yksityistapaturmavakuutuksessa ei kuitenkaan ole lakisääteistä oikeutta poliisin tutkinta-asiakirjoihin tai muihin lain nojalla hankittaviin tietoihin, eikä näitä voida luovuttaa edes vakuutusyhtiön sisällä. Myöskään näiden tietojen tutkiminen ei ole sallittua ilman vahingonkärsineen suostumusta.

²³⁸ Salo 2013, s. 6.

²³⁹ Ahteensivu 2006, s. 396.

²⁴⁰ Turva 2014a, s. 15 ja 18 ja Pohjola 2014, s. 3–4.

Monet vakuutusyhtiöt ovat ratkaisseet tietojensaantiongelman vapaaehtoisten vakuutusten vahinkoilmoituksessa olevalla tietojenhankintaa koskevalla suostumuslausekkeella²⁴¹. Suostumus mahdollistaa tietojen hankkimisen esimerkiksi vakuutusyhtiön sisältä lakisääteisestä vakuutuksesta. LVL 21a §:n mukaan vakuutusyhtiöllä on oikeus saada lakisääteisen liikennevakuutuksen mukaisen vahingon käsittelemiseksi tarvittavat tiedot muilta viranomaisilta ja terveydenhoitolaitoksilta. Tämän perusteella liikennevahinkoa käsiteltäessä saadaan hankkia tietoja myös vapaaehtoisten vakuutusten tiedoista ja vakuutusyhtiön ulkopuolelta. Auto- ja liikennevakuutuksien osalta silloin, kun esimerkiksi kaskovahinkoon ei liity liikennevahinkoa, ei käsittelyssä ole oikeutta saada asiakirjoja muista lakisääteisistä vakuutuksista ilman asiakkaan nimenomaista suostumusta. Toinen vaihtoehto suostumuksen hankkimiselle vapaaehtoisten vakuutusten käsittelyssä on se, että asiakasta pyydetään hankkimaan itse tiedot, joiden hankkiminen vaatisi vakuutusyhtiöltä asiakkaan suostumuksen todistamista.

Neuvonnan näkökulmasta se, että liikennevahingon käsittelijällä ei ole oikeuksia nähdä asiakkaan vakuutusturvaa tai vahinkoja, jättää neuvonnan helposti melko yleiselle tasolle. Edes asian nopea tarkistaminen lakisääteisen vakuutuksen puolelta ei ole sallittua. HL:n näkökulmasta tässä tilanteessa toteutuu niin sanottu yleinen neuvonta, jonka voidaan useimmin katsoa olevan HL:n mukaisen neuvontavelvollisuuden ja palveluperiaatteen mukaista. Liikenne- ja autovahinkojen korvauskäsittelyn yleisohjeessa sekä korvaustoiminnan periaatteissa kuitenkin edellytetään, että asiakkaalle maksetaan kaikki korvaukset, joihin hän on oikeutettu, vaikka hän ei osaisi vaatia niitä.²⁴² Korvaustoiminnan periaatteissa velvoitetaan vakuutusyhtiötä neuvomaan korvauksen ja menettelyn näkökulmasta asiakasta myös oman esinevakuutuksen ja vastuuvakuutuksen eroista.²⁴³ Voidaan siis päätellä, että HL:n mukaisen neuvontavelvollisuuden täyttämiseksi riittää yleisemmän tason neuvonta, kuin se taso, jota neuvonnalta alan itsesääntelyn perusteella edellytetään.

²⁴¹ Turva 2014b, s. 2, Aktia 2014, s. 1, Lähivakuutus 2014, s. 2 ja Fennia 2014, s. 2.

²⁴² FK 1998, s. 1 ja LVK 2012, s. 4.

²⁴³ FK 1998, s. 1.

4.3.2 Neuvontavelvollisuuden valvonta ja seuraamukset

Lakisääteiseen liikennevakuutukseen liittyvän neuvonnan ja siihen sovellettavan HL:n neuvontavelvollisuuden osalta on tulkinnanvaraista arvioida neuvonnan puutteellisuuden seuraamuksia. Tähän ovat syynä muun muassa puutteellisuuden todistamisen vaikeus, aiempien ratkaisujen puute sekä se, että tapaukset tulevat ilmi vain harvoin. Tämän vuoksi tulkinta neuvontavelvollisuuden laiminlyönnin seuraamuksista on perustettava muun muassa oikeuslähteisiin, joissa ei ole kyse lakisääteisestä liikennevakuutuksesta. Nykyisen HL:n voimassaoloaikana ei ole tutkittu puutteellisen tai virheellisen neuvonnan seuraamuksia. HMenL:n voimassaollessa Kuusikko on kuitenkin todennut neuvonnan seuraamuksista, että vastuun syntymisen kannalta ratkaisevaa on olosuhteiden muodostama kokonaisuus.²⁴⁴ Hänen mukaansa arvioinnissa täytyy huomioida myös viranomaisen neuvontaan liittyvät oikeusvaltiokysymykset. Kun viranomaisen neuvontaan ja korvausvastuuseen voidaan luottaa, lisää se luottamusta oikeusvaltioon.²⁴⁵

Vakuutusyhtiöiden osalta oikeudellisen neuvontavelvollisuuden toteutumista valvovia tahoja ovat EOA, OKA sekä Fiva. EOA:n ja OKA:n toimivalta perustuu siihen, että viranomaiskooneiston ulkopuoliset julkista hallintotehtävää hoitavat tahot kuuluvat PL 118 ja 119 §:en nojalla ylimpien laillisuusvalvojien valvontatoimivaltaan.²⁴⁶ EOA:n ja OKA:n tehtävinä on valvoa, että julkista tehtävää hoitavat tahot noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.²⁴⁷ Vakuutustoimintaan liittyviä valituksista tehdään paljon myös Fivalle, jolle kuuluu muun muassa vakuutusyhtiöiden menettelytapojen valvonta.²⁴⁸ Lakisääteisten vakuutusten osalta Fivan valvonta rajoittuu vakuutusyhtiön menettelytapoihin, talouteen ja hallintoon, kun taas HL:n mukaisten velvoitteiden valvonta kuuluu ylimmille laillisuusvalvojille. Fiva ei myöskään valvo korvauspäätösten sisältöä.²⁴⁹ Hallituksen esityksessä laiksi Finanssivalvonnasta sanotaan, että Fivan valvonta lakisääteistä vakuutusta harjoittavien vakuutusyhtiöiden osalta keskittyy pääasiassa vakavaraisuuden sekä hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien valvontaan. Menettelytapojen valvonta kohdistuu asiakkaan lain ja hyvän vakuutustavan mukaiseen kohteluun.²⁵⁰

²⁴⁴ Kuusikko 2000, s. 664.

²⁴⁵ Kuusikko 2000, s. 680.

²⁴⁶ HE 50/2013, s. 23.

²⁴⁷ Fiva 2011.

²⁴⁸ Fiva 2011.

²⁴⁹ Fiva 2014b.

²⁵⁰ HE 66/2008 vp, s. 42.

Lakisääteisen liikennevakuutuksen osalta HL:n neuvontavelvollisuuden laiminlyönnistä voi seurata ylimpien laillisuusvalvojien toimenpiteitä. EOA:n ja OKA:n on mahdollista puuttua valvottavan tahon toimintaan pääsääntöisesti huomautuksella tai valvonnan tehostamisella. Vakavissa rikkomuksissa EOA ja OKA voivat määrätä poliisi- tai esitutkinnan sekä nostaa syytteen. EOA ja OKA voivat hakea myös oikaisua valvottaviensa päätöksiin ja tuomioihin esittämällä niiden muuttamista viranomaiselle. Yleisimpiä tapoja vaikuttaa valvottavan toimenpiteisiin on kuitenkin huomion kiinnittäminen, esityksen tekeminen tai suosituksen antaminen.²⁵¹

EOA:n ja OKA:n toimenpiteiden lisäksi sillä, joka on kärsinyt vahinkoa tai oikeudenloukkauksen virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toiminnan tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia vahingonkorvausta PL 118.3 §:n perusteella. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta säädetään VahL:ssa. Julkisyhteisö voi joutua suorittamaan hyvitystä lainvastaisesta menettelystään. Tämä ei edellytä, että varsinaista vahinkoa olisi syntynyt. Esimerkiksi syrjintäkiellon rikkominen (Tasa-arvolaki 8.8.1986/609, 11 §; Yhdenvertaisuuslaki 20.1.2004/21, 9 §) voi johtaa velvollisuuteen suorittaa hyvikettä.²⁵² Julkisyhteisön tai yksityisoikeudellisen yhteisön aiheuttaessa vahinkoa julkista valtaa käyttäen määräytyy korvausvastuu VahL 3:2 §:n mukaisesti. Säännöksen perusteella julkista valtaa käyttänyt on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käyttäessään virheen tai laiminlyönnin seurauksena aiheuttamansa vahingon. Lainkohdan perusteella virheellä tai laiminlyönnillä aiheutettu vahinko tulee korvattavaksi vain, jos tehtävän suorittamiseen vaadittavia laatuvaatimuksia ja tarkoitusta ei ole kohtuudella noudatettu.²⁵³

Kynnys korvausvastuun syntymiseen on kuitenkin korkea virheen tai laiminlyönnin sattuessa, kun kyseessä on julkisyhteisö tai siihen rinnastettava julkista valtaa käyttävä muu yhteisö. Korvausvastuuta arvioitaessa julkisen vallan käytöksi katsotaan toimet, joilla puututaan välittömästi yksilön etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin.²⁵⁴ VahL 3:2 §:ssä säädetään julkisen val-

²⁵¹ Mäenpää 2013, s. 274.

²⁵² Mäenpää 2013, s. 290.

²⁵³ Hakalehto-Wainio 2010, s. 9.

²⁵⁴ Mäenpää 2013, s. 290.

lan käyttäjän tuottamuksesta, ja sitä sovelletaan myös julkista valtaa käyttäviin yksityisiin yhteisöihin.²⁵⁵ Mäenpään mukaan julkisyhteisön vastuu voi muodostua silloin, kun neuvo on lainvastainen tai annettu ilman asiaan perehtymistä.²⁵⁶ Vahingonkorvausvastuun piiriin kuuluvat ne yksityiset tahot, jotka hoitavat julkista tehtävää käyttäen julkista valtaa. Laakson mukaan vain hallintopäätöksen yhteydessä tapahtuvassa neuvonnassa voidaan katsoa käytettävän julkista valtaa, josta voi seurata vahingonkorvausvelvollisuus.²⁵⁷ Se, voidaanko vakuutusyhtiötä tai yksittäistä käsittelijää tuomita rikoslain (19.12.1889/39, myöh. RL) perusteella virkarikoksesta, rajataan tutkielman ulkopuolelle kysymyksen laajuuden vuoksi. RL 40:20.1 §:ssä kuitenkin todetaan, että luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Laissa ei kuitenkaan mainita julkista tehtävää hoitavia yksityisiä laitoksia, kuten vakuutusyhtiöitä mahdollisina virkarikossäännösten soveltamiskohteena.

Kun arvioidaan vahingonkorvausvelvollisuuden edellytyksiä virheellisen tai puutteellisen neuvonnan osalta, on EAOA:n ratkaisukäytännön perusteella huomioitava myös asianomaisen oma selonottovelvollisuus.²⁵⁸ HL:n mukainen neuvonta ei pääsääntöisesti sido julkista valtaa käyttävää tahoa, mutta neuvonnan voidaan olosuhteiden perustella tulkita olevan joskus myös sitovaa. Mikäli neuvonta koskee julkista valtaa käyttävän omia tehtäviä, on neuvonta tulkittu julkisen vallan käyttämiseksi, mutta mikäli asia ei koske omia tehtäviä, neuvonta ei ole sitovaa eikä julkisen vallan käyttöä.²⁵⁹ Esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1989:50 julkisen vallan käyttöä on arvioitu toimintaympäristön perusteella. Keravuori-Rusasen mukaan ratkaisussa olennaista oli se, että kyseessä oli neuvonnan kohdetta velvoittavat oikeusohjeet, joiden voitiin katsoa ratkaisevasti vaikuttavan neuvonnan kohteena olleen oikeusasemaan.²⁶⁰ KKO 2009:24 perusteella neuvonta tulisi kuitenkin katsoa julkisen vallan käytöksi vain poikkeustapauksissa. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä on annettu neuvonnasta johtuvan vahingonkorvausvastuun osalta painoarvoa sille, että neuvonnan aihe on kuulunut kyseiselle

²⁵⁵ Hakalehto-Wainio 2010, s. 17.

²⁵⁶ Mäenpää 2013, s. 418.

²⁵⁷ Laakso et al. 2006, s. 157–158.

²⁵⁸ EAOA 9.2.1999 D 2217/4/97.

²⁵⁹ Hakalehto-Wainio 2010, s. 20–21 ja KKO 1989:50.

²⁶⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s. 135.

julkista tehtävää hoitavalle henkilölle. Myös luottamuksensuojalle on annettu ratkaisukäytännössä merkitystä.²⁶¹ Luottamuksensuoja-termin käyttö on kuitenkin ollut vähäistä ylimpien lailisuusvalvojien ratkaisuihin, sen sijaan niissä on käytetty enemmän palveluperiaatetta ja hyvää hallintoa, joiden voidaan katsoa termeinä suuntautuvan tulevaan.²⁶²

Vapaaehtoisten vakuutusten osalta neuvonnan toteutumista valvovia tahoja ovat Fiva, VKL sekä vakuutusyhtiöt itse. Fiva voi ottaa käsittelyyn ongelmia, joita ilmenee valvottavien ja asiakkaiden välillä asiakkaiden yhteydenottojen perusteella, mutta Fivan toimivalta ei kata asiakkaan ja valvottavan välisiä yksityisoikeudellisia riita-asioita. Ongelmatilanteista Fiva saa tietoa myös Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Fineltä. Finen kautta asiakkaan on mahdollista saada apua näihin yksityisoikeudellisiin riita-asioihin, joiden osalta Fiva neuvoa asiakasta tai ohjaa asiakkaan esimerkiksi Finen alaisuudessa toimivaan VKL:aan.²⁶³

Hallituksen esityksessä vakuutussopimuslaiksi (HE 114/93, 9.2 §) todetaan, että mikäli vakuutusenantajan tai hänen edustajansa toiminta aiheuttaa vakuutuksenottajalle vahinkoa, voi vakuutusenantaja joutua tästä vastuuseen. Korvausvastuu ratkaistaan tilanteessa sopimussuhteen vahingonkorvausperiaatteiden mukaan.²⁶⁴ Vaikka VSL:a sovelletaan sekä vapaaehtoiisiin että lakisääteisiin vakuutuksiin, on korvausvastuun syntyminen todennäköisempää vapaaehtoisten vakuutusten osalta, joita HL ei sääntele. Tämä johtuu edellä mainitusta VahL 3:2 §:n standardisäännöksestä, jolla rajoitetaan vahingonkorvausvelvollisuutta julkista valtaa käytettäessä.

VSL 9 §:ssä säädetyn vakuutusenantajan tiedonantovirheestä johtuneen vahingon lisäksi sovellettaviksi voivat tulla vahingonkorvausperiaatteen mukaiset korvausvastuusäännökset, sillä

²⁶¹ Hakalehto-Wainio 2010, s. 21–22.

KKO 2009:24 Tapauksessa pääkonsulaatintoimistosihteeri oli välittänyt yhtiölle virheellisen neuvon työlupa-asiaan liittyen. Toimistosihteerin katsottiin toimineen huolimattomasti väärän neuvon antaessaan, mutta riittävän painavia syitä varallisuusvahingon korvaamiselle ei löytynyt. Perusteluissa annettiin painoarvoa sille, että toimistosihteerin tehtäviin ei ole kuulunut Suomen työlupa-asioiden käsittely.

KKO 1989:50 Tapauksessa valtion työvoimaneuvoja oli antanut paluumuuttoa suunnittelevalle kanadalaiselle virheellisiä tietoja koskien paluumuuttoa koskevia säännöksiä ja määräyksiä. Koska tieto kuului neuvojan virkatehtäviin, veloitettiin valtio korvaamaan virheestä seurannut vahinko.

²⁶² Kuusikko 2000, s. 668.

²⁶³ Fiva 2014c.

²⁶⁴ Raulos 2011, s. 43.

esimerkiksi sopimuksen jäädessä syntymättä VSL 9 §:ä ei voida soveltaa.²⁶⁵ Ainakin niiltä osin, kun ratkaistaan yleisiä yksityisoikeudellisia kysymyksiä, joihin vakuutusalan erityislainsäädännössä ei ole otettu kantaa, sovelletaan tilanteisiin yksityisoikeudellisia säännöksiä.²⁶⁶ Neuvonnan osalta ei VSL:ssa ole säädöksiä, joten sopimusperusteisen vastuun voi olettaa soveltuvan tilanteeseen. Ongelman muodostaa kuitenkin vahingon toteennäyttäminen. Myös se, tuleeko hyvän vakuutustavan mukainen neuvonta osaksi vakuutusyhtiön ja asiakkaan välistä sopimusta, on kyseenalaista. Tämä johtuu siitä, että hyvän vakuutustavan sisältö ei ole täsmällinen ja koostuu suurelta osin alan itsesääntelystä. Se, voiko asiakas vedota hyvän vakuutustavan mukaisen neuvonnan puutteellisuuteen riippuu siitä, katsotaanko vakuutusyhtiötä velvoittavan itsesääntelyn tulevan osaksi vakuutusyhtiön ja asiakkaan välistä sopimusta. Tiedonantovelvollisuudesta säädetään kuitenkin VSL:n 2 luvussa, joten sen voidaan katsoa joka tapauksessa tulevan osaksi vakuutussopimusta.

Vakuutusoikeudellisen neuvonnan laiminlyönnin seuraamuksia tulee arvioida yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden, VSL:n sekä hyvän vakuutustavan perusteella. Vakuutusoikeudellisen neuvontavelvollisuuden rikkomisesta voi seurata mahdollisten menetettyjen korvausten korvaaminen asiakkaalle kuten VKL 292/09 päätöksessä.

Kyseisessä tapauksessa yksityistapaturmavakuutuksenottaja oli loukannut polvensa hypätessään alas traktorista. Vakuutettu haki ja sai korvauksia yksityistapaturmavakuutuksestaan heti tapahtuman jälkeen. Vuonna 2008 vakuutettu haki jälleen korvauksia saman vahingon perusteella, jolloin tapaturmavakuutusyhtiö kieltäytyi korvauksista, sillä perusteella, että kyseessä on liikennevahinko. Liikennevakuutusyhtiö kuitenkin hylkäsi korvaushakemuksen vanhentumisen vuoksi. VKL totesi lausunnossaan, että vakuutetulle aiheutunut vahinko tulee arvioida vahingonkorvausta sopimussuhteessa koskevien yleisten oikeusperiaatteiden mukaan. VKL vetoaa vakuutusyhtiötä velvoittaviin entisen SVK:n korvaustoiminnan periaatteisiin, jotka määrittävän hyvän vakuutustavan mukaisen menettelyn sisältöä. Niiden mukaan vakuutusyhtiön tulisi selvittää asiakkaan kanssa vakuutukset, joista vakuutettu on oikeutettu korvauksiin ja ohjata korvausten hakemisessa. Periaatteet velvoittavat myös vakuutusyhtiöitä huolehtimaan, että asiakas saa kaikki ne korvaukset, joihin hän olisi oikeutettu. VKL toteaa myös, että koska ko. vakuutusyhtiö itsekin myöntää liikennevakuutuksia, olisi sen tullut osata neuvoa asiakasta hakemaan korvauksia liikennevakuutuksesta. Tapaturmavakuutusyhtiön tulisi lautakunnan mukaan korvata vakuutetulle ne korvaukset, joita hän ei tapaturmavakuutuksen perusteella saisi, mutta jotka korvattaisiin liikennevakuutuksesta.

²⁶⁵ Hoppu – Hemmo 2006, s. 60.

²⁶⁶ Hoppu – Hemmo 2006, s. 8.

VKL:n ratkaisun perusteella voidaan päätellä, että myös HL:n neuvontavelvollisuuden rikkomisesta voisi seurata myös neuvonnan puutteesta tai virheellisyydestä johtuvien menetettyjen korvausten maksaminen asiakkaalle. Lakisääteisissä vakuutuksissa sovelletaan HL:n neuvontavelvollisuuden lisäksi vakuutusosoikeudellista neuvontaa koskevaa ohjeistusta, mistä johtuen VKL:n ratkaisusta voidaan päätellä menetettyjen korvausten tulevan korvattaviksi mahdollisissa riitatilanteissa. Tässä tapauksessa ratkaisevaksi tekijäksi muodostuu korvaustoiminnan yleisohjeen määräys siitä, että asiakkaalle on maksettava kaikki ne korvaukset, joihin hän on oikeutettu²⁶⁷.

Vakuutusyhtiöiden omalla valvonnalla on suuri merkitys HL:n neuvontavelvollisuuden sekä vakuutusosoikeudellisen neuvonnan toteutumisen osalta. Tämä johtuu siitä, että neuvonnan puutteellisuus tulee vain harvoin esille. HL:n neuvontavelvollisuuden osalta OKA ja EOA tekevät vain harvoin aloitteen neuvonnan puutteellisuudesta ilman asiakkaan omaa kantelua asiasta²⁶⁸. Myös VKL ottaa asian käsittelyynsä vain asiakkaan ratkaisusuosituspynnön perusteella.²⁶⁹ Vakuutusyhtiöt voivat itse vaikuttaa toimintatapoihin, joita yhtiössä noudatetaan, sekä asiakaspalvelun laatuun muun muassa neuvonnan osalta.

²⁶⁷ Korvauskäsittelyn yleisohje, s. 4.

²⁶⁸ EOA 2014 ja OKA 2014.

²⁶⁹ Fine 2014b.

5 LIIKENNEVAKUUTUSKESKUKSEN YLEISOHJE HALLINTOLAIN NEUVONTAVELVOLLISUUDEN KANNALTA

5.1 Yleisohjeen merkitys

HL:n soveltuvuus liikennevahinkojen korvauskäsittelyyn on aidosti avoin juridinen kysymys. Yleisohjetta sovelletaan kaikissa Suomessa toimivissa liikennevakuutusyhtiöissä, minkä vuoksi se on merkittävä ohje neuvontavelvollisuuden ja koko HL:n toteutumisen kannalta. Vaikka liikennevakuutusyhtiöissä käytetäänkin neuvonnan osalta myös sisäistä ohjeistusta, muodostaa yleisohje perustan myös tälle. Kuten aiemmin on mainittu, LVK:n säännöt sisältävän asetuksen 1 §:n mukaan kaikkien Suomessa liikennevakuutustoimintaa harjoittavien yhtiöiden tulee kuulua LVK:een. Tämä vahvistaa LVK:n antaman ohjeistuksen oikeuslähdeasemaa.

Se, ovatko yleisohjeen antamat ohjeet HL:n kannalta riittäviä ja tarpeeksi yksiselitteisiä, on haastava kysymys. Seuraavassa pyritään nostamaan esille yleisohjeen kohtia, joilla on merkitystä neuvontavelvollisuuden toteutumisen kannalta, ja joiden tulkinta eri liikennevakuutusyhtiöissä voi aiheuttaa sen, etteivät asiakkaat saa liikennevakuutuksen osalta yhteneväistä palvelua. HL 6 §:ssä nimittäin vaaditaan, että hallinnossa asioivia tulee kohdella tasapuolisesti. Vaikka yleisohjeessa vaaditaan asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua, liikennevakuutuksen korvaustoiminnan osalta haasteena voidaan nähdä se, että yleisohjetta joudutaan tulkitsemaan, mikä voi johtaa erilaisiin käytäntöihin eri liikennevakuutusyhtiöissä. Aiemmin tutkielmassa käsiteltiin LVK:n ohjeistuksen asemaa hyvän vakuutustavan muodostajana.²⁷⁰ Tätä puoltaa se, ettei LVK:n asemaa ole määritelty laissa täsmällisesti. Toisaalta LVK:n jäsenyyden pakollisuus tekee sen ohjeistuksesta sitovaa jäsenyhtiöille, eikä ohjeistus tällöin ole tyypillistä itsesääntelyä, jonka piiriin hakeutuminen on vapaaehtoista.

²⁷⁰ Ks. 4.2.2.

5.2 Liikennevakuutuskeskuksen asema ja yleisohje hallintolain toteutumisen kannalta

LVK:sta on tutkittu ja siitä on kirjoitettu erittäin vähän. Sen vuoksi kappaleessa joudutaan tukeutumaan lainsäädäntöön, STM:n laatimaan lainvalmisteluaineistoon sekä LVK:n itsensä julkaisemaan materiaaliin. Lainsäädännössä ei ole määritelty LVK:n asemaa, vaikka se toimii kaikkien Suomessa liikennevakuutustoimintaa harjoittavien liikennevakuutusyhtiöiden yhteiselimenä.²⁷¹ LVK:n tehtävistä säädetään kuitenkin muun muassa LVL 10 ja 10a §:ssä sekä 14f–14m §:ssä. LVK vastaa esimerkiksi vakuuttamattomien moottoriajoneuvojen aiheuttamista liikennevahingoista sekä toimii liikennevakuutusdirektiivin (2009/103/EY) mukaisena tietokeskuksena. LVK toimii vakuuttamisvelvollisuuden valvojana silloin, kun se perii vakuuttamattomilta ajoneuvoilta hyvikkeitä. Suomen valtion edustajana LVK toimii silloin, kun se solmii kansainvälisiä yhteistyösopimuksia liikennevakuutukseen ja korvaustoimintaan liittyen. Liikenneonnettomuuksien tutkinnan ylläpito, järjestäminen sekä suunnittelu ja koulutus kuuluvat LVK:n tehtäviin.²⁷² LVK:n jäsen katsotaan eronneeksi keskuksesta vain, jos oikeus liikennevakuutustoiminnan harjoittamiseen perutaan tai toiminta lakkaa. LVK:n toimintaa valvova taho on Fiva, jolla on oikeus tarvittaessa kieltää LVK:n tekemien päätösten toimeenpano (LVL 17.2 §).²⁷³ STM kokoamassa lausuntoyhteenvedossa liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä kaivattiin perusteluja säätämisjärjestyksen osalta LVK:n tehtävien perusteisiin. Myös Fivan ja LVK:n väliseen suhteeseen kaivattiin selkeyttä.²⁷⁴ Oikeusministeriön mukaan LVK:n tehtävät ovat muuttuneet aiempaa selvemmin julkisiksi hallintotehtäviksi verrattuna aiempiin yhteiselimen tehtäviin, minkä vuoksi oikeusministeriö kaipaa valtion edustusta LVK:en tai LVK:n liittämistä viranomaiskoneistoon.²⁷⁵

Vaikka LVK on perustettu liikennevakuutusta harjoittavien vakuutusyhtiöiden yhteiselimeksi, ei sen voida katsoa olevan etujärjestö, mutta ei myöskään viranomainen. Liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä annetussa luonnosehdotuksessa uudeksi laiksi Liikennevakuutuskeskuksesta LVK:n todetaan olevan lähinnä yksityisoikeudellista asiantuntijaorganisaatiota, jolla on julkisia tehtäviä. Tältä osin LVK kuuluu välilliseen julkishallintoon,

²⁷¹ STM 2011c, s. 3.

²⁷² STM 2011c, s. 4.

²⁷³ STM 2011c, s. 5.

²⁷⁴ STM 2011a, s. 2–3.

²⁷⁵ STM 2011a, s. 26.

johon sovelletaan HL:n säännöksiä. Valtion hallinnolla ei kuitenkaan ole oikeutta puuttua LVK:n toimielinten asettamiseen tai saada edustusta LVK:n hallinnossa.²⁷⁶

LVK:n asemaa julkisen tehtävän hoitajana tukee se, että LVK:lle on annettu tehtäviä, joita valtion tulisi kansallisesti hoitaa. Julkisiksi tehtäviksi LVK:n tehtävistä on katsottu esimerkiksi kansainvälisen liikenteen vakuutus sopimusten täytäntöönpano ja valvonta, hyvikkeiden periminen vakuuttamattomien ajoneuvojen omistajilta sekä tietokeskuksena ja korvaus elimenä toiminen.²⁷⁷ LVK:n tehtävistä julkisen vallan käyttöä sisältää hyvikkeiden määrääminen vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönteelle, kansallisena takuurahastona toimiminen sekä liikenneonnettomuuksien tutkiminen.²⁷⁸ Hallituksen esitysluonnoksessa laiksi Liikennevakuutuskeskuksesta todetaan ongelmalliseksi LVK:n tehtävä valtionhallinnon ulkopuolisena veronluonteisen liikenneturvallisuusmaksun perijänä sekä saajana. Sen vuoksi luonnoksessa kannatetaankin maksun keräämistehtävän siirtämistä Liikenteen turvallisuusvirastolle.²⁷⁹

Kuten liikennevakuutusyhtiöt, LVK on velvollinen noudattamaan toiminnassaan hallinnon yleislakeja. LVK:n hoitaessa vakuutusyhtiöille tyypillisiä tehtäviä sovelletaan toimintaan samoja lakeja kuin liikennevakuutusyhtiöihin. HL:n näkökulmasta ongelmalliseksi muodostuu se, että LVK:ta koskeva sääntely on valtaosin säädetty ennen nykyistä perustuslakia. Tämän vuoksi asetuksessa, joka sisältää LVK:n säännöt, säädetään asioista, joista tulisi säätää laissa.²⁸⁰ Koska LVK:n sääntelyn voidaan katsoa olevan säädöstasoltaan liian alhaista, voidaan kyseenalaistaa LVK:n antamien ohjeistusten asema julkisen tehtävän hoitamisen näkökulmasta. Voidaanko yleisohjeella varmistaa liikennevakuutusyhtiöiden käyttämän julkisen vallan HL:n mukainen toteutuminen siitä huolimatta, että LVK:ta koskeva sääntelyn ei voida katsoa olevan PL:n vaatimalla tasolla? Kuitenkin LVK:n asema liikennevakuutusta koskevan yleisohjeistuksen antajana on perusteltu, koska LVK:een kuuluminen on pakollista liikennevakuutusyhtiöille, ja koska myös LVK:n toimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja. LVK:n hallitus koostuu Suomessa toimivien liikennevakuutusyhtiöiden edustajista²⁸¹. Näin ollen yleisohjeen antajina toimivat välillisesti itse liikennevakuutustoimintaa harjoittavat liikennevakuutusyhtiöt, mikä

²⁷⁶ STM 2011c, s. 12.

²⁷⁷ STM 2011c, s. 12.

²⁷⁸ STM 2011c, s. 12.

²⁷⁹ STM 2011c, s. 13.

²⁸⁰ STM 2011c, s. 13.

²⁸¹ LVK 2014c.

voi olla kyseenalaista HL:n riittävän toteutumisen kannalta liikennevakuutuksen korvaustoiminnassa.

Jos arvioidaan yleisesti LVK:n antamien auto- ja liikennevahinkojen korvaustoiminnan yleisohjeen kattavuutta HL:n suhteen, voidaan todeta, että HL huomioidaan ohjeessa melko suppeasti. Yleisohjeen nimen mukaisesti ohjeistus on yleisellä tasolla, eikä kaikilta osin vastaa kysymykseen siitä, miten HL:a tulisi soveltaa liikennevakuutustoiminnassa. Ongelmaksi voidaan katsoa muodostuvan HL:n soveltuvuuden laajuuden määrittäminen, johon yleisohjeessa ei oteta selkeää kantaa. Yleisohjeessa tulee esille HL:n soveltuvuus liikennevakuutustoimintaan, liikennevakuutusyhtiön itsenäinen asianomaisasema sekä vaatimus oikaisu- ja muutoksenhakumahdollisuuksien kertomisesta.²⁸² Yleisohjeessa on huomioitu myös HL:n kirjallisen muodon vaatimus vireillepanon osalta (HL 19 §). Tämän lisäksi yleisohjeeseen olisi hyvä tuoda HL:sta esimerkiksi seuraavia asioita: mitä liikennevakuutuksen korvaustoiminnan kannalta tarkoittavat asiakirjan siirto toimivaltaiselle viranomaiselle (HL 21 §), käsittelyn viivytyksettömyys (HL 23 §), esteellisyys (HL 28 §), päätöksen muoto (43 §) sekä virheen korjaaminen (50 §)? HL:n 2 luvun hyvän hallinnon perusteiden voidaan katsoa soveltuvan liikennevakuutuksen korvaustoimintaan. Hyvän hallinnon perusteita on tutkittu oikeuskirjallisuudessa laajasti viranomaistoiminnan näkökulmasta.²⁸³ Kuitenkaan hyvän hallinnon perusteiden toteutumisesta ja toteuttamisesta liikennevakuutuksen korvaustoiminnassa ei ole löydettävissä tutkimusta, minkä vuoksi LVK:n asema HL:iin liittyvän ohjeistuksen laatijana on lakisääteisen liikennevakuutuksen kannalta merkittävä.

5.3 Neuvontavelvollisuus yleisohjeessa

LVK:n antamassa yleisohjeessa ei oteta suoraan kantaa HL:n neuvontavelvollisuuteen, vaikka LVK on se taho, joka laatii liikennevakuutuslalla noudatettavia ohjeita. Yleisohjeessa viitataan muihin korvauskäsittelyyn liittyviin ohjeisiin esimerkiksi FK:n antamiin Vakuutusyhtiön korvaustoiminnan periaatteisiin.²⁸⁴ Korvaustoiminnan periaatteissa käsitellään neuvontaa kaikkien vakuutuslajien korvaustoiminnan kannalta. Tämän lisäksi on FK:n jäsenyys vapaaehtoista siitä

²⁸² LVK 2012, s. 4.

²⁸³ Ks. esim. Mäenpää 2008b.

²⁸⁴ LVK 2012, s. 16.

huolimatta, että käytännössä suurin osa Suomessa toimivista vakuutusyhtiöistä kuuluu FK:oon. Tämän vuoksi FK:n antaman ohjeistuksen ei voida katsoa korvaavan LVK:n antamaa ohjeistusta, sillä vain LVK:n ohjeistuksen voidaan katsoa sitovan kaikkia Suomessa liikennevakuutustoimintaa harjoittavia tahoja.

HL 8 §:n mukaisen neuvontavelvollisuuden voidaan katsoa ilmenevän yleisohjeesta seuraavissa kohdissa: yleisohjeessa määrätään, että liikennevakuutusyhtiön tulisi huolehtia vahinkotarkastuksen yhteydessä siitä, että asiakas on tietoinen omasta ja vakuutusyhtiön asemasta korvaustilanteessa. Esimerkiksi se, kuka on korjaustyön tilaaja, voi olla asiakkaalle epäselvää.²⁸⁵ HL 6:31 §:ä mukaillen yleisohjeessa edellytetään, että vakuutusyhtiö hankkii oma-aloitteisesti ne selvitykset, jotka sen on korvauksen hakijaa helpompi hankkia. Yhtiön tulisi yleisohjeen mukaan myös selvittää korvauksen hakijalle lisäselvityksen merkitys käsittelyn ja mahdollisten korvausten kannalta.²⁸⁶ Tutkielmassa on jo aiemmin nostettu esille HL 8.2 §:n vaatimus ohjata hallinnon asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen tai mahdollisesti jopa hallinnon ulkopuolelle.²⁸⁷ LVK:n yleisohjeessa tämän voidaan katsoa olevan huomioitu vaatimuksena ohjata asiakas autovakuutusyhtiöön syyllisyyden ollessa liikennevahingon osalta epäselvä.²⁸⁸ LVK:n yleisohjeessa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, tulisiko asiakas ohjata hakemaan korvauksia muista vapaaehtoisista vakuutuksista, joista liikennevahingon seurauksena olisi mahdollista saada korvausta. Hyvä vakuutustapa velvoittaa ohjaamaan asiakasta korvausten hakemisesta muista vakuutuksista esimerkiksi FK:n Korvaustoiminnan periaatteiden perusteella.²⁸⁹ FK:n antamien ohjeiden sitova merkitys ei kuitenkaan ole yhtä laaja kuin LVK:n yleisohjeen, koska kuuluminen LVK:en on liikennevakuutusyhtiöille pakollista. Tämän vuoksi ohjaamisvelvollisuus toiseen vakuutusyhtiöön tietyissä tilanteissa olisi hyvä mainita myös yleisohjeessa.

Neuvontavelvollisuuteen liittyvien tietosuojahaasteiden osalta yleisohjeessa todetaan omaisuusvahinkojen regressiohjeiden yhteydessä, että autovakuutusyhtiö vastaa itse vahingon perusteiden selvittämisestä, kun taas liikennevakuutusyhtiöllä on oikeus saada tarvittava selvitys regressivaatimuksen lähettäneeltä yhtiöltä.²⁹⁰ Yleisohjeessa ei kuitenkaan käsitellä tarkemmin

²⁸⁵ LVK 2012, s. 5.

²⁸⁶ LVK 2012, s. 5–6.

²⁸⁷ Ks. 3.3.2.

²⁸⁸ LVK 2012, s. 7.

²⁸⁹ FK 1998, s. 1.

²⁹⁰ LVK 2012, s. 8.

eroja, joita liikennevakuutusasian ja autovakuutusasian tietojensaantioikeuteen liittyy. Haasteelliseksi neuvontavelvollisuuden ja tietosuojan toteuttamisen kannalta muodostuu yleisohjeen puutteellisuus yhtiön sisällä tapahtuvan tietojen luovuttamisen osalta, sillä ohjeessa ei käsitellä tietojen luovuttamista vapaaehtoiisiin vakuutuslajeihin. Esimerkki haasteellisesta tietojen luovuttamistilanteesta on liikennevahinko, jossa vaurioituu myös vakuutuksenottajan autossa ollutta omaisuutta. Omaisuus voi olla korvattavaa kotivakuutuksesta, mutta tietoja ei saa luovuttaa lakisääteisestä vakuutuksesta vapaaehtoiseen ilman asiakkaan nimenomaista suostumusta. LVK:n yleisohjeesta voidaan epäsuorasti löytää viitteitä tietojen luovuttamisrajoituksiin myös lakisääteisen ja vapaaehtoisin vakuutuksen välillä, sillä esimerkiksi korjauskustannuslaskelman sekä vahinkoilmoituksen luovuttamisen tietojenluovutusta käsitellään yleisohjeessa²⁹¹. HL:n ja tietosuojan toteutumisen kannalta olisi hyvä, jos yleisohjetta tarkennettaisiin yhtiön sisäisen tietojen luovuttamisen osalta. Muuten yleisohjeessa on yleisellä tasolla huomioitu JulkL:n soveltuvuus liikennevakuutuksen harjoittamiseen, ja ohjeessa tuodaan esille avoimuusperiaate eli laaja tiedonsaantioikeus viranomastoiminnasta sekä viranomaisen oma-aloitteisesta tiedotustoiminnasta²⁹². Tietojen hankkimista käsitellään yleisohjeessa VSL:n ja LVL:n kannalta.²⁹³

Koska LVK:n antaman yleisohjeen voidaan katsoa olevan ainut koko liikennevakuutuslalla noudatettavista korvauskäsittelyohjeista, olisi hyvä, että siinä huomioitaisiin laajemmin HL:n soveltuminen liikennevakuutuksen korvaustoimintaan. Jos liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistus toteutuu ja samalla annetaan uusi laki LVK:sta, sen asema HL:n soveltuvuuden määrittäjänä todennäköisesti täsmentyy²⁹⁴. Oikeudellisen neuvontavelvollisuuden toteutumisen kannalta yleisohjeessa voitaisiin käsitellä myös sitä, mikä on neuvonnan sisältö niin HL:n kuin myös hyvän vakuutustavan mukaan. Näin kaikilla liikennevakuuttamista harjoittavilla yhtiöillä olisi yhtenäinen ohjeistus, jonka pohjalta asiakkaita olisi mahdollista kohdella HL:n ja hyvän vakuutustavan yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun mukaisesti.

HL 8 §:n neuvontavelvollisuuden toteuttamiseksi liikennevakuutuksen korvaustoiminnassa yleisohjeesta olisi hyvä löytyä ohje siitä, mitä HL vaatii neuvonnalta lakisääteisen korvausasian

²⁹¹ Ks. esim. LVK 2012, s. 12.

²⁹² LVK 2012, s. 11.

²⁹³ Ks. 2.4.2.

²⁹⁴ STM 2011c, s. 1.

vireillepano- ja käsittelyvaiheissa, ja mitä tämä käytännössä tarkoittaa. Asian määrittely ja ohjeistaminen on edellytys HL 6 §:n mukaisen tasapuolisen kohtelun toteutumiseksi. Mikäli joissakin liikennevakuutusyhtiöissä asiakkaita neuvotaan hakemaan korvauksia vapaaehtoisista vakuutuksista ja toisissa yhtiöissä ei, on määritettävä vähimmäisvaatimus, joka riittää HL:n vaatimusten toteutumiseen. Se, että asiakasta tulisi neuvoa hakemaan korvauksia toisesta liikennevakuutusta hoitavasta yhtiöstä tai kokonaan toisesta lakisääteisestä vakuutuksesta, olisi tarkoituksenmukaista sisällyttää yleisohjeeseen.

Myös HL 8.1 §:n vaatimus maksuttomasta neuvonnasta olisi HL 6 §:n tasapuolisen kohtelun kannalta asia, joka tulisi toteutua kaikissa liikennevakuuttamista harjoittavissa yhtiöissä yhdenmukaisesti. Yleisesti HL:n neuvonnan maksuttomuutta on tulkittu niin, ettei neuvonnan hankkimisesta saisi koitua asiakkaalle ylimääräisiä kuluja. Esimerkiksi palvelumaksut puhelinneuvonnasta voitaisiin katsoa ylimääräisiksi kuluiksi, kun taas tavanomaiset kulut voisivat jäädä asiakkaan omaksi kustannukseksi²⁹⁵. Jos viranomaisen neuvontavelvollisuus ulottuu tehtävän päätöksen sisältöön, liikennevakuuttamisen osalta korvauspäätökseen, tulisi yleisohjeessa määritellä milloin ja mitä aiemmasta ratkaisukäytännöstä tulisi asiakkaalle kertoa.²⁹⁶ Sen määrittäminen, edustaako LiikVL:n ratkaisukäytäntö tällaista vakiintunutta ratkaisulinjaa, josta asiakkaalle tulisi kertoa, olisi hyvä käsitellä yleisohjeessa.

Kokonaisuudessaan HL:n soveltuminen liikennevakuutustoiminnan harjoittamiseen on laajuutensa suhteen avoin kysymys. Kysymykseen olisi toivottavaa saada selvyyttä valvontaviranomaisilta sekä STM:ltä. Jos liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistus viivästyy, eikä HL:n soveltuvuuteen liikennevakuutustoiminnan osalta oteta viranomaisten puolelta kantaa, LVK on taho, joka voisi ohjeistaa liikennevakuutusyhtiöitä HL:n soveltamisesta. Ei ole kuitenkaan itsestään selvää, että LVK on sopivin taho HL:n soveltumisen määrittelyyn, koska LVK:n toimihenkilöt edustavat liikennevakuutusyhtiöitä. Tämä johtaa siihen, että yhtiöt voivat käytännössä itse määritellä, miten HL:a sovelletaan liikennevakuutustoiminnassa. Sopivampia tahoja olisivat esimerkiksi Fiva, jonka toimivaltaan lakisääteisten vakuutusten valvonta ei tällä het-

²⁹⁵ Laakso et al. 2006, s. 151. Ks. myös 3.3.2.

²⁹⁶ Laakso et al. 2006, s. 154–156; Mäenpää 2008b, s. 159 ja Mäenpää 2013, s. 414.

kellä kuulu tai STM, joka olisi luonteva valinta viranomaisasemansa perusteella. Oikeusministeriön ehdotus LVK:n liittamisestä osaksi viranomaiskoneistoa tai vähintään valtion edustuksen lisäämisestä LVK:een oikeuttaisi LVK:n aseman HL:n soveltamisen määrittäjänä²⁹⁷.

²⁹⁷ STM 2011a, s. 26.

6 LOPUKSI

6.1 Neuvonnan laajuuden määrittämisestä

HL:n liikennevakuuttamiseen soveltuvuuden taustalla vaikuttaa useita eri tekijöitä. Ensiksi HL:n voidaan katsoa soveltuvan liikennevakuuttamiseen sen sosiaalivakuutukseen viittaavien piirteiden vuoksi. Liikennevakuutuksella pyritään nimittäin turvaamaan yksilön toimeentulo laissa määritellyissä henkilöriskitilanteissa. Liikennevakuutuksen sosiaalisia ulottuvuuksia korostaa myös sen pakollisuus ja LVK:n vastuu vakuuttamattomien ajoneuvojen aiheuttamista liikennevahingoista (LVL 10.1 §). Tämän lisäksi vakuutusyhtiön velvollisuus käsitellä sen tietoon tullut liikennevahinko vakuutuksenottajan vastustuksesta tai passiivisuudesta huolimatta, vahvistaa vakuutusyhtiöiden hoitavan julkisen vallan luovuttamaa julkista hallintotehtävää. Liikennevakuutusta hoitaessaan vakuutusyhtiön voidaan katsoa ohjaavan asiakkaan toimintaa bonusjärjestelmän avulla. Julkisen hallintotehtävän hoitamisessa asiakkaan ohjaaminen on tyypillistä. HL:n soveltuvuutta liikennevakuuttamiseen puoltaa vakuutusyhtiön itsenäinen asema ja laissa säädetty toimivalta yksipuoleisesti määrätä tai vaikuttaa yksityisten henkilöiden tai yhteisöjen asemaan. Myös LVK:n ja LiVa-työryhmän mukaan vakuutusyhtiöt hoitavat liikennevakuutuksen osalta julkista tehtävää²⁹⁸.

Liikennevakuuttamiseen sovelletaan LVL:n ja HL:n lisäksi muun muassa vakuutusalan omia säädöksiä, kuten VSL:a ja VYL:a. Tämän vuoksi neuvontaan velvoittavaa normitaustaa, on haasteellista määrittää. Hyvän vakuutustavan mukainen neuvonta muodostuu muun muassa FK:n ja LVK:n ohjeistuksista, joihin alan yhtiöt ovat sitoutuneet. Tämän lisäksi VSL velvoittaa vakuutusyhtiöitä esimerkiksi neuvomaan asiakasta tiedonantovelvoitteen perusteella. Neuvonnan velvoittavuuden alkuperän ymmärtäminen on tärkeää, sillä HL:n neuvontavelvollisuuden osalta valvontaa toteuttavat EOA ja OKA, kun taas VSL:n ja hyvän vakuutustavan osalta valvonta kuuluu muun muassa Fivalle ja VKL:lle ratkaisujen antamisen yhteydessä. Koska HL on yleislaki, siitä ei ilmene selvästi, mitä neuvontavelvollisuudella tarkoitetaan juuri liikennevakuuttamisen osalta.

²⁹⁸ LVK 2012, s. 4 ja STM 2007, s. 18.

Milloin HL:n mukaisen neuvontavelvollisuuden voidaan katsoa tulleen täytetyksi? Liikennevakuutuksen osalta neuvonnan tulee kattaa HL:n mukaisesti vahinkoasian vireillepano sekä asian käsittely. Myös menettelyllisistä oikeuksista tulisi kertoa asiakkaalle. HL:n mukaan asiakkaan kyselyihin tulisi vastata viivytyksettä ja neuvonnan tulisi olla maksutonta. Siitä ei ole yhtenäistä kantaa, voidaanko vakuutusyhtiötä velvoittaa HL:n perusteella ohjaamaan asiakas hallinnon ulkopuolelle eli esimerkiksi vapaaehtoista vakuutusta hoitamaan yhtiöön. HL:n perusteella liikennevakuutuksen käsittelyssä tulisi kertoa asiakkaalle vakiintuneista tulkintalinjoista, jotka liikennevakuutuksen osalta käsittävät ainakin LiikVL:n tekemät ratkaisusuositukset. Liikennevakuutusyhtiöiden tai LVK:n olisi hyvä ottaa kantaa siihen, miten neuvontavelvollisuus eri käsittelyvaiheissa tulee toteutetuksi. Edellä mainitut neuvonnan muodot kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojien valvonnan piiriin.

Vakuutusyhtiön oikeudellinen neuvontavelvollisuus voidaan käsittää kokonaisuudeksi, joka muodostuu oheisen kuvan mukaisesti. Suurin osa kuviosta muodostuu vakuutus oikeudellisesta neuvonnasta, jonka taustalla toimintaa sääntelevät VSL ja hyvä vakuutustapa. Vakuutus oikeudellisen neuvonnan sisään sijoittuu HL:n mukainen neuvontavelvollisuus, joka on osittain vakuutus oikeudellisen neuvonnan ulkopuolella. Käytännössä HL:n neuvontavelvollisuus on hyvin samansisältöinen kuin vakuutus oikeudellinen neuvonta, mutta HL:n mukainen neuvontavelvollisuus sisältää muutamia poikkeuksia. Ensinnäkin HL:n neuvontavelvollisuuteen kohdistuu laillisuusvalvontaa, jota vakuutus oikeudelliseen neuvontaan ei voida kohdistaa. HL:n neuvontavelvollisuuden mukaisen neuvonnan maksuttomuudesta on säädetty HL 8.2 §:ssä, kun taas vakuutus oikeudellisen neuvonnan osalta maksuttomuutta ei vaadita. Käytännössä HL:n neuvontavelvollisuuden noudattaminen on mahdollista noudattamalla vakuutus oikeudellista neuvontaa eli hyvää vakuutustapaa ja VSL:n säännöksiä. Hyvän vakuutustavan sisältöön vaikuttavat merkittävästi FK:n ja LVK:n antamat ohjeistukset, joissa on huomioitu laajasti myös lakisääteisen vakuutuksen käsittelyyn liittyvät vaatimukset. Käytännössä on kuitenkin tärkeää ymmärtää neuvontaan velvoittavien vaatimusten alkuperä eli se, johtuuko velvoittavuus HL:sta vai vakuutus oikeudellisesta neuvonnasta. Näin voidaan varmistua asiakkaan oikeuksien täyttymisestä neuvonnan osalta.

Vakuutusyhtiön oikeudellinen neuvontavelvollisuus



HL:n vaatimusten määrittäminen ja toteuttaminen liikennevahingon käsittelyssä vaatii kuitenkin tulkintaa. Vapaaehtoisten vakuutusten osalta oikeudellisen neuvontavelvollisuuden toteuttaminen on selkeämpää ja yhteneväistä asiakaspalvelun yleisten tavoitteiden kanssa. Lakisääteisen liikennevakuutuksen neuvontavelvollisuuden osalta ristiriitaa aiheuttavat muun muassa tietosuoja-asiat. Esimerkiksi tietojen luovutuskielto lakisääteisestä vakuutuksesta vapaaehtoiseen ei ole asiakkaan näkökulmasta aina sujuvin toimintatapa. Tietosuojasta saattaa aiheutua ongelmia myös vakuutusyhtiöille, mikäli asiakas ilmoittaa vahingon itselleen suopeammilla tiedoilla vapaaehtoisen vakuutuksen käsittelyyn.

6.2 Vakuutusyhtiön kahdenlaisesta roolista ja uudesta liikennevakuutuslaista

Vakuutusyhtiöt, jotka harjoittavat sekä lakisääteistä pakollista vakuutustoimintaa että vapaaehtoisten vakuutusten harjoittamista, joutuvat toimimaan kahdenlaisessa roolissa. Vakuutusyhtiöiden tulee lakisääteistä vakuutusta hoitaessaan noudattaa samoja lakeja ja periaatteita kuin viranomaisenkin, esimerkiksi viranomaisten toiminnasta annettua JulkL:a. Lakisääteistä vakuutusta hoitaessaan vakuutusyhtiöt ovat myös laillisuusvalvonnan alaisia. Toisaalta vapaaehtoista vakuutustoimintaa harjoittaessaan vakuutusyhtiö toimii yksityisoikeudellisena yhteisönä, jota viranomaistoimintaa sääntelevät lait ja valvonnat eivät koske. Oman haasteensa muodostaa

tietosuojalainsäädäntö ja se, että liikennevakuutuksen omaisuusvahingot ja autovakuutuksen vahingot käsittelee monesti sama henkilö. Ilman erillistä asiakkaan suostumusta voidaan katsoa, ettei käsittelijällä ole oikeutta käyttää liikennevakuutuksen perusteella saatuja tietoja vapaaehtoisen vakuutuksen korvauskäsittelyyn. Liikenteen henkilövahingot käsitellään yleensä käsittelyssä, johon ei kuulu vapaaehtoisten vakuutusten käsittelyä. Tällöin tietojenluovutuskielosta aiheutuvaa ongelmaa ei pääse syntymään. Monet vakuutusyhtiöt ovat ratkaisseet tietojen luovutusongelman vahinkoilmoitukseen lisättyllä suostumuslausekkeella, jonka avulla hankitaan asiakkaan suostumus tietojen siirtämiseen vakuutuslajista toiseen vakuutusyhtiön sisällä.

Myös laillisuusvalvonnan näkökulmasta vakuutusyhtiön tehtävät jakautuvat kahtia. Esimerkiksi tilanteessa, jossa samalla henkilöllä on kotivakuutus ja lakisääteinen liikennevakuutus samassa vakuutusyhtiössä, vain jälkimmäinen tilanne kuuluu EOA:n toimivaltaan ja olisi mahdollista tutkia. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännöstä ei kuitenkaan löydy vielä vakuutusyhtiön neuvontavelvollisuutta koskevia ratkaisuja, joten tulkinnot joudutaan tekemään muiden tapausten pohjalta.

STM:ssä on valmisteltu uutta liikennevakuutuslakia vuodesta 2004 lähtien, jolloin ministeriö asetti kokonaisuudistusta valmistelevan työryhmän pohtimaan liikennevakuutuslainsäädännön uudistamistarpeita. Vuonna 2007 työryhmä esitti mietintönsä, jossa se teki ehdotuksia lainsäädännön rakenteesta ja yhdenmukaistamisesta. Mietinnössä kiinnitettiin huomiota myös HL:n liikennevakuutukselle asettamiin vaatimuksiin ja niiden toteuttamiseen. Vuonna 2011 saatiin päätökseen lausuntokierros, jonka aikana lausuntopyynnönsaajat²⁹⁹ saivat esittää kantansa luonnoksesta. HL:n soveltuvuuteen liittyen oikeusministeriö esitti, että uuteen liikennevakuutuslakiin tulisi ottaa nimenomainen viittaussäännös HL:iin ja muihin hallinnon yleislakeihin. Myös FK ja LVK pitävät tärkeänä HL:n ja VSL:n suhteen LVL:iin selventämistä sekä korvauspäätösten hallintopäätösluonteen tarkentamista.³⁰⁰

Uudistus on kuitenkin vielä kesken ja uusi mahdollinen liikennevakuutuslaki tulee voimaan aikaisintaan vuodenvaihteessa 2016–2017.³⁰¹ Koska uuden lainsäädännön voimaantulo on vielä

²⁹⁹ Mm. Oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, LVK, TVL, LiikVL, Auto-liitto, FK, Fiva, Liikenneturva, Suomen taksiliitto.

³⁰⁰ STM 2011a, s. 3–4.

³⁰¹ Hallitussihteeri P. Ahonen, STM, henkilökohtainen sähköposti.

epävarmaa, on tärkeää arvioida HL:n vaatimusten toteutumista nykyisen lainsäädännön perusteella. Vaikka uudessa liikennevakuutuslainsäädännössä selkeytettäisiin HL:n suhdetta LVL:in, ei siinä käsiteltäisi yksityiskohtaisesti neuvontavelvollisuuden sisältöä liikennevakuuttamisen osalta. Joko vakuutusyhtiöiden itsensä, LVK:n, Fivan tai STM:n olisi tärkeää määrittää vaatimukset ja laatia ohjeet HL:n ja sen mukaisen neuvontavelvollisuuden toteuttamiseksi.

6.3 Loppupäätelmät

HL:n neuvontavelvollisuuden täyttämiseksi riittää yleisempi neuvonta kuin mitä alan itsesääntely vaatii. HL:n neuvontavelvollisuus koostuu liikevakuuttamisen osalta korvausasian vireilepanoa, käsittelyä, vakiintuneita tulkintoja ja muutoksenhakua koskevasta neuvonnasta sekä toiseen viranomaiseen ohjaamisesta. VSL ja alan oma ohjeistus laajentavat vakuutusyhtiöiltä vaadittavaa neuvontaa, mutta vain HL:n neuvonta kuuluu ylimpien laillisuusvalvojien valvonnan piiriin. Neuvontavelvollisuuden rikkominen johtaa yleensä syntyneiden kustannusten korvaamiseen, mutta myös esimerkiksi EOA:n tai OKA:n määäämät hallinnolliset seuraamukset ovat liikennevakuuttamisen osalta mahdollisia.